

VU Research Portal

Overtredende overheden. Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden

Huberts, L.W.J.C.; Verberk, S.; Berndsen, S.M.; van den Heuvel, J.H.J.; van Montfort, A.J.G.M.; Huisman, W.; Vermeulen, M.I.

2005

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Huberts, L. W. J. C., Verberk, S., Berndsen, S. M., van den Heuvel, J. H. J., van Montfort, A. J. G. M., Huisman, W., & Vermeulen, M. I. (2005). *Overtredende overheden. Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding door overheden*. Boom Juridische uitgevers.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Overtredende overheden

Overtredende overheden

**Op zoek naar de omvang en oorzaken van regelovertreding
door overheden**

Leo Huberts

Suzan Verberk

Stephan Berndsén

Hans van den Heuvel

André van Montfort

Wim Huisman

Miriam Vermeulen

Boom Juridische uitgevers

Den Haag

2005

b&a
BELEIDSRECHT



vrije Universiteit amsterdam

Vormgeving binnenwerk: (M/V) ontwerp, www.mv-ontwerp.nl

© 2005 Leo Huberts e.a. / Boom Juridische uitgevers

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 90 5454 494 5
NUR 823
www.bju.nl

Inhoudsopgave

Voorwoord 9

1. Inleiding 13

- 1.1 Aanleiding onderzoek 13
- 1.2 Wat we weten en denken 14
- 1.3 Analyse kader 15
- 1.4 Overheden 19
- 1.5 Regels en normen 21
- 1.6 Deelprojecten 25
 - 1.6.1 Deelproject ‘Opsporing en vervolging’ 26
 - 1.6.2 Deelproject ‘Inspectie en toezicht’ 27
 - 1.6.3 Deelproject ‘Provincie en gemeenten’ 28
 - 1.6.4 Deelproject ‘Buitenland’ 32
- 1.7 Opzet rapport 32

2. Opsporing en vervolging van overheden 35

- 2.1 Inleiding 35
- 2.2 Oorsprong gegevens 36
- 2.3 Aantal en aard overtredingen 37
- 2.4 Context van opsporing en vervolging 44
 - 2.4.1 Organisatie 45
 - 2.4.2 Opsporen en vervolgen 46
 - 2.4.3 Motieven en oorzaken voor overtreding 49

3. Zicht van inspecties op overtredende overheden 51

- 3.1 Inleiding 51
- 3.2 VROM-inspectie 52
 - 3.2.1 Inleiding 52
 - 3.2.2 Regelnaleving in de VROM-sector 54
 - 3.2.3 Omvang en aard regelovertreding 57
 - 3.2.4 Motieven en oorzaken 58

3.2.5	Reactie op overtreding: sancties, gevolgen	59
3.2.6	Enkele problemen	60
3.3	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid	60
3.3.1	Inleiding	60
3.3.2	Regelnaleving in de sector	61
3.3.3	Omvang en aard overtredingen	65
3.3.4	Achtergronden, motieven, oorzaken	67
3.3.5	Reactie op overtreding: sancties, gevolgen	69
3.3.6	Problemen	70
3.4	Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming	71
3.4.1	Inleiding	71
3.4.2	Regelnaleving in de sector	72
3.4.3	Omvang en aard overtredingen	73
3.4.4	Achtergronden, motieven, oorzaken	74
3.4.5	Reactie op overtreding: sancties, gevolgen	75
3.5	Analyse en conclusie	76
4.	Overtredende provincie en gemeenten	81
4.1	Inleiding	81
4.2	Provincie	83
4.2.1	Inleiding	83
4.2.2	Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking	83
4.2.3	Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking	84
4.2.4	Regels voor overheid en burgers	87
4.2.5	Toezicht en handhaving	89
4.3	Grote gemeente	94
4.3.1	Inleiding	94
4.3.2	Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking	95
4.3.3	Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking	96
4.3.4	Regels voor overheid en burgers	99
4.3.5	Toezicht en handhaving	103
4.4	Kleinere gemeente	105
4.4.1	Inleiding	105
4.4.2	Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking	105
4.4.3	Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking	106
4.4.4	Regels voor overheid en burgers	108
4.4.5	Toezicht en handhaving	111
4.5	Analyse: omvang, aard en gevolgen	113
4.5.1	De drie overheden	113
4.5.2	Totaalbeeld omvang en ernst	115

5.	Overtredende gemeenten en provincie: oorzaken en oplossingen	119
5.1	Inleiding	119
5.2	Oorzaken	120
5.2.1	Procedures	125
5.2.2	Het ambtenarenapparaat	125
5.2.3	Politieke besluitvorming	126
5.2.4	Verbondenheid met de samenleving	127
5.3	Oplossingen	129
5.3.1	Juridische control	129
5.3.2	Integriteitsbeleid	131
5.3.3	Handhavingsbeleid	132
6.	Overtredende overheden in het Verenigd Koninkrijk	139
6.1	Inleiding	139
6.2	Overheid en regels	140
6.3	Drie categorieën overtredingen	142
6.4	Controlerende instanties en hun bevindingen	144
6.5	Achtergronden van overtredingen	148
6.6	Remedies	149
6.7	Slot	150
7.	Overtredende overheden tegen het licht	153
7.1	Inleiding	153
7.2	De omvang en ernst van het probleem	156
7.2.1	Inleiding	156
7.2.2	Provincie en gemeenten	157
7.2.3	Inspecties en strafrecht	158
7.2.4	Publieke en private sector	161
7.2.5	Conclusies	163
7.3	Achtergronden en motieven	164
7.3.1	Inleiding	164
7.3.2	Provincie en gemeenten	164
7.3.3	Inspectie-onderzoek	167
7.3.4	Conclusie	168
7.4	Gevolgen en sancties	170
7.5	Oplossingen en maatregelen	172
7.6	Overtredende overheden in perspectief	174
7.7	Aanbevelingen	178

Literatuur	185
-------------------	------------

Voorwoord

Nu het naleven en het handhaven van regels en normen veel aandacht krijgt, doet zich als vanzelf de vraag voor hoe goed de overheid zich aan de eigen regels houdt. Hoe keurig zijn gemeente, provincie en departement, vergeleken met bedrijven en particuliere organisaties? Houden ze zich beter aan de wet- en regelgeving dan anderen? Of overtreden overheden ook de regels en de wetten?

Dergelijke vragen over het thema ‘overtredende overheden’ raken aan de fundamenteën en de grenzen van de bestuurs- en rechtspraak. Ook stellen ze de rechts- en bestuurswetenschap op de proef. We weten namelijk nog maar weinig van de precieze omvang en achtergronden van regelovertreding door overheden.

Het gebrek aan kennis vormde de aanleiding van het onderzoeksproject ‘Overtredende Overheden’ dat de Vrije Universiteit en B&A Groep hebben uitgevoerd in opdracht van de stuurgroep ‘Handhaven op Niveau’. Die stuurgroep is in 2000 door de Minister van Justitie ingesteld om de (bestuurlijke) handhaving in Nederland verder te stimuleren. Veel projecten van de Stuurgroep zijn gericht op de regelnaleving door burgers. Maar wanneer de overheid regelnaleving wil bevorderen, zal ze zich om te beginnen toch zelf aan de regels moeten houden.

Het gebrek aan kennis over de aard en omvang van de feitelijke regelovertreding maakte dat de Stuurgroep ervoor koos onderzoek te laten doen naar ‘Overtredende Overheden’. Het ging daarbij om basisvragen: in welke mate en op welke wijze overtreden overheden regels, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag, welke gevolgen heeft de regelschending, welke sancties volgen en met welke maatregelen proberen overheden de regelovertreding tegen te gaan? Eerst is een literatuurstudie gedaan en zijn gesprekken met sleutelpersonen gevoerd om de bestaande kennis te achterhalen. Het empirisch onderzoek omvatte het inventariseren en analyseren van strafbare feiten die door overheden begaan worden en die bij het Openbaar Ministerie bekend raken, de studie van drie Rijksinspecties en wat er bij hen bekend is over de regelnaleving door overheden op de beleidsterreinen milieu, veiligheid en jeugd, drie casestudies naar regel-overtreding door twee gemeenten en een provincie en een meer essayistische

beschouwing over een buitenlandse overtredende overheid (Verenigd Koninkrijk). Zo is op verschillende manieren informatie verzameld om een idee te krijgen van de aard en omvang van overtredingen door overheden. De hoofdconclusie is dat Nederlandse overheden op alle niveaus en in alle beleidssectoren regels overtreden, ook al is de frequentie niet precies aan te geven. Het is aannemelijk dat er - incidenteel - overtredingen met ernstige directe gevolgen plaatsvinden en dat er - veelvuldig - regelovertrredingen voorkomen die minder ernstig en veelal procedureel van aard zijn. Maar weinig ambtenaren en bestuurders hebben oog voor het probleem. Men vindt wel dat de overheid zich beter aan de regels zou dienen te houden dan burgers en bedrijven, maar de praktijk komt daar niet mee overeen. Dat leidt tot de aanbeveling dat het probleem van regelovertrreding door overheden serieus genomen dient te worden, met aandacht voor betere registratie, bewustwording, organisatieverbetering en de verbinding met regelgeving en handhavingsbeleid.

Het onderzoek is uitgevoerd door een intensief met elkaar samenwerkend multidisciplinair team met bestuurskundige, bestuursjuridische en criminologische expertise. Miriam Vermeulen functioneerde als projectsecretaris, André van Montfort, Hans van den Heuvel en Leo Huberts participeerden vanuit de Afdeling Bestuur en Organisatie van de Vrije Universiteit Amsterdam, Wim Huisman ten tijde van het onderzoek vanuit Strafrecht en Criminologie, Stephan Berndsen is werkzaam op het Ministerie van Justitie en Suzan Verberk was werkzaam bij B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies. Berndsen verrichtte het onderzoek naar het Openbaar Ministerie en de politie en naar de Inspecties, Verberk deed de casestudies naar regelovertrreding door een provincie en twee gemeenten. Het onderzoek naar de situatie in het Verenigd Koninkrijk werd verricht door Alan Doig en Denis Clark (University of Teesside). Renate Maagdenberg verschaftte onschatbare ondersteuning vanuit B&A Groep.

Wij danken allen die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt. Om te beginnen de deskundigen die in de eerste fase van het onderzoek met ons spraken. De Stuurgroep Handhaven op Niveau en het desbetreffende programmabureau danken we voor de financiering en de ondersteuning van het onderzoek en het begrip en geduld waarmee het onderzoeksproces werd bijgestaan. Inhoudelijk waren de bijdragen vanuit de begeleidingscommissie van groot belang. De commissie stond onder voorzitterschap van prof.mr. Tineke Cleiren en had als leden mr. Willem Blanken (oud-burgemeester van Ede), prof.dr. Paul 't Hart (Bestuurskunde Universiteiten Leiden en Utrecht), mr. Ton de Lange (voorheen officier van justitie, inmiddels rechter), mr.dr. Bert Niemeijer (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum, Ministerie van Justitie), mr. Kees Riezebos (Ministerie van Binnenlandse Zaken) en drs. Martin Hagen van het Programmabureau Handhaven op Niveau.

Tot slot danken we alle medewerkers (zowel op bestuurlijk niveau, middenkader als uitvoerend niveau) van de bij het onderzoek betrokken overheden die meegewerkt hebben aan de interviews en die ons gevraagd en ongevraagd van waardevolle informatie hebben voorzien om tot een beter begrip van deze materie te komen.

Leo Huberts, juni 2004

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Overheden die regels en wetten overtreden. Dat onderwerp intrigeert en stelt vanzelfsprekendheden ter discussie. Het openbaar bestuur dat regels stelt, zal die toch niet zelf schenden? Een overheid die meer en meer nadrukkelijk optreedt wanneer burgers en organisaties regels schenden, zal zelf toch wel het goede voorbeeld geven?

Dergelijke vragen over het thema ‘overtredende overheden’ raken aan de fundamenteën en de grenzen van de bestuurs- en rechtspraktijk. Ook stellen ze de rechten en bestuurswetenschap op de proef. We weten namelijk nog maar weinig van de precieze omvang en achtergronden van regelovertreding door overheden.

Het gebrek aan kennis vormde de aanleiding van het onderzoeksproject ‘Overtredende Overheden’ dat is uitgevoerd in opdracht van de stuurgroep ‘Handhaven op Niveau’. De stuurgroep is in 2000 door de Minister van Justitie ingesteld om de (bestuurlijke) handhaving in Nederland verder te stimuleren. Het gaat bij het ontwikkelde programma ‘Handhaven op Niveau’ vooral om de professionalisering van de handhaving en de verdere versterking van de samenwerking tussen de handhavers. Er worden projecten gestart, onderzoeken gedaan, publiciteit gezocht, instrumenten ontwikkeld en adviezen gegeven. Een van de thema’s is regelovertreding door overheden zelf. Wanneer de overheid regelnaleving wil bevorderen, zal ze zich om te beginnen zelf aan de regels moeten houden.

Kennis over de omvang en achtergronden van regelovertreding door overheden is voorwaarde om te komen tot de ontwikkeling van een handelingsperspectief: wat er door de overheid en anderen op dit terrein kan worden gedaan om ongewenste vormen van regelovertreding tegen te gaan. Het gebrek aan kennis over de aard en omvang van de feitelijke regelovertreding maakte dat de Stuurgroep er voor koos onderzoek te laten doen naar ‘Overtredende Overheden’.

De probleemstelling van het onderzoek luidt:

In welke mate en op welke wijze overtreden overheidsactoren regels, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag, welke gevolgen heeft de regelschending, welke sancties volgen en met welke maatregelen proberen overheden de regelovertrekking tegen te gaan?

Eerst is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn gesprekken met sleutelpersonen gehouden om te achterhalen wat de stand van zaken van de kennis op dit terrein is. In dit hoofdstuk staan we daar kort bij stil. Daarna wordt de probleemstelling uitgewerkt en ingevuld: waar gaat het om bij regelovertrekking door overheden, welke aspecten komen aan bod, welke omstandigheden en motieven worden in beschouwing genomen, op welke sancties en gevolgen wordt gelet? Zo ontstaat duidelijkheid over het gebruikte analysekader. Aanvullend gaan we nog wat dieper in op de afbakening van het begrip ‘overheden’ en volgt een verduidelijking van de soorten regels en normen die overtreden kunnen worden en de keuze voor de typen die in het onderzoek worden meegenomen.

Het empirisch onderzoek omvatte het inventariseren en analyseren van strafbare feiten die overheden begaan en die bij het Openbaar Ministerie bekend raken, de studie van drie rijksinspecties en wat er bij hen bekend is over regelnaleving door overheden op de beleidsterreinen milieu, veiligheid en jeugd, drie casestudies naar regelovertrekking door twee gemeenten en een provincie en een essayistische beschouwing over een buitenlandse overtredende overheid (Verenigd Koninkrijk). De onderzoeksopzet wordt in dit inleidende hoofdstuk samengevat. We sluiten af met een korte typering van de opzet en inhoud van dit onderzoeksrapport.

1.2 Wat we weten en denken

Wat weten we vanuit disciplines als de rechtswetenschap, de criminologie en de bestuurswetenschap over overheden die regels overtreden?

In de Nederlandse rechtswetenschap is er in wisselende mate aandacht aan het thema besteed. De omvang van de aandacht is in belangrijke mate gerelateerd aan ontwikkelingen in de strafrechtpraktijk. Uitspraken van de Hoge Raad over het storten van vervuilde baggerspecie in het Pikmeer hebben pennen in beroering gebracht (Brants en De Lange, 1996; Commissie Handhaving, 1998: 139-215; Van der Jagt, 2000; Roef, 2001; Commissie Roelvink, 2002). De normatieve discussie domineert daarin: voor welke handelingen behoren welke overheden strafrechtelijk vervolgd te worden? Daarnaast is een van de centrale thema's van het bestuursrecht van belang: de regels en normen voor het bestuurlijk handelen (Michiels, 2003: 99-135).

Binnen de criminologie is er nauwelijks belangstelling voor overtredende overheden (Lane & Petersilia, 1998; Maguire, Morgan & Reiner, 1997; Muncie, McLaughlin & Langan, 1996; Van Dijk e.a., 1996; Lissenberg e.a., 1999). Het

thema komt alleen terug in de marge van onderzoek naar organisatiecriminaliteit, misdrijven door gerespecteerde en bonafide organisaties (Huisman en Niemeijer, 1998; Huisman, 2001, Van den Heuvel, 1998). Dan doet zich de vraag voor of zich onder die organisaties ook overheidsactoren bevinden en het antwoord luidt bevestigend. Zo signaleerden Kleiman e.a. (1995) 56 milieuzaken tegen overheden (vooral gemeenten) in de jaren 1990 tot en met 1992.

De beperkte criminologische aandacht voor overtredende overheden steekt overigens positief af bij de belangstelling van bestuurskundigen. In de Nederlandse bestuurskunde is het een non-issue, zij het dat er wel onderzoeksgebieden zijn die voor het onderwerp van belang zijn. Onderzoek naar bestuurlijke integriteit betreft de mate waarin het openbaar bestuur de morele waarden, normen, regels opvolgt (Berndsen, 1999; Van den Heuvel, Huberts en Verberk, 1999; Huberts, Pijl en Steen, 1999). Ook is het onderzoek naar uitvoeringsstijlen van belang. Het maakt duidelijk dat er in de praktijk veel beleidsvrijheid bestaat voor uitvoerende ambtenaren (Aalders, 1987; Van Montfort, 1991; voor de politie: Huberts, 1998). Tot slot is kennis relevant met betrekking tot de vervagende grenzen tussen staat, markt en samenleving. Dat maakt het minder gemakkelijk om organisaties en hun activiteiten onder te brengen in de dichotomie publiek privaat (Van Delden, 2000).

1.3 Analyse kader

Gegeven de geringe kennis over de omvang en aard van regelovertreding door overheden, ligt het voor de hand dat er geen uitgekristalliseerde theorieën of verwachtingen beschikbaar zijn. Doel van het exploratieve onderzoek is ook iets te doen aan die hiaten in onze kennis en zo bouwstenen aan te dragen voor theorievorming.

Daarvoor is van belang dat wordt afgebakend welke elementen worden onderzocht. Voorafgaand aan het onderzoek zijn aandachtspunten geëxpliciteerd en enkele verwachtingen geformuleerd. Ze vormen tezamen het conceptueel en theoretisch kader dat de basis voor het onderzoek vormde.

Omvang en aard van de problematiek

De omvang van het fenomeen regelovertreding door overheden hangt direct samen met de interpretatie van 'overtreden' en 'regels' (en 'overheden').¹ Over de omvang is weinig bekend. Optimisten veronderstellen dat de omvang van regelschending wel eens verrassend beperkt zou kunnen zijn, zeker wanneer alleen wordt gekeken naar het Wetboek van Strafrecht. Pessimisten veronderstellen dat de overheid vanuit haar onaantastbaarheid eerder laks dan alert met de (eigen) regels omgaat. Met dit onderzoek zal hierover meer duidelijkheid ontstaan.

Vanzelfsprekend is een relevant aspect welke actor of overheidsinstantie de regel overtreedt. Gaat het om een overtreding door het ambtelijk apparaat of is er spra-

ke van bestuurlijke betrokkenheid? Gaat het om het handelen van een individuele functionaris of is de overheid collectief, als organisatie, in het geding? Verder is het relevant of het bestuur op de hoogte is bij overtreding door een of meerdere ambtenaren en omgekeerd of ambtenaren op de hoogte zijn van overtredingen door het bestuur. En wat wordt er dan met de informatie gedaan?

Ook de ernst van de overtreding is in het onderzoek betrokken (ook al is het niet eenvoudig voor 'ernst' een goede maatstaf te geven). Er mag verwacht worden dat het merendeel van de regelschendingen geringe overtredingen betreft. Hoogleraar criminologie Van den Heuvel (1998) spreekt in dit verband van gewone fouten. De meerderheid van de rechtsschendingen door overheidsorganen in ons land betreffen gewone fouten. De meeste fouten zijn volgens Van den Heuvel culpeus, niet ernstig en herstelbaar. Toch is het voor zicht op de omvang van het fenomeen overtredende overheden belangrijk ook 'huis, tuin en keuken'-overtredingen in het onderzoek te betrekken.

Aanvullend is een ander aspect van de aard van het handelen van belang; in de arresten van de Hoge Raad speelt bij de beoordeling mee of het handelen al dan niet een exclusieve overheidstaak betreft. In dit onderzoek zal worden gezien of de regelovertrading verbonden is met bepaalde (categorieën van) taken.

Motieven voor overtreding

De impliciete veronderstelling bij het denken over beslisdag is vaak dat het rationeel verloopt. Rationaliteit bij regelovertrading betekent dat de gevolgen van naleving en niet-naleving worden afgewogen. Onderzoek naar besluitvormingsprocessen leert evenwel dat doelbereiking vaak een ondergeschikte of geen rol speelt. Dat leidt tot het onderscheiden van vormen van regelovertrading:

- *rationele regelovertrading*. Bij rationele regelovertrading vindt er een overweging plaats van de gevolgen van naleving en niet-naleving van regels, redenerend vanuit de belangen en doeleinden die op het spel staan. Bij deze belangen en doeleinden kan het zowel gaan om persoonlijke belang als om het organisatiebelang. Corruptie is een voorbeeld van regelovertrekend gedrag waarbij het persoonlijke belang het afwegingskader vormt.² Er is sprake van organisatiecriminaliteit wanneer regels worden overtreden met het organisatiebelang voor ogen (Finney & Lesieur, 1982; Van den Heuvel, 1993). In dat geval zijn de doelstellingen legaal, maar worden onwettige middelen ingezet om die doelstelling te bereiken. Een voorbeeld van organisatiecriminaliteit is collusie.³
- *sub-rationele regelovertrading*: Vanuit de bestuurskunde weten we dat er van volledig rationele besluitvormingsprocessen doorgaans geen sprake is; veeleer is er een 'bounded rationality'. Dit kan leiden tot regelovertrekend gedrag omdat het overtreden van regels een praktische oplossing vormt daar waar legaal optimale oplossingen buiten bereik lijken te liggen (Finney & Lesieur, 1982).

- *onbewuste regelovertreding*: de gevolgen van de overtreding worden niet afgewogen uit onwetendheid of slordigheid (denk bijvoorbeeld aan de hiervoor genoemde ‘fouten’).

Omstandigheden

Wat betreft de omstandigheden die voor regelovertreding van belang zijn sluiten we aan bij onderzoek naar bestuurlijke integriteit (Van den Heuvel, Huberts en Verberk, 1999), naar ambtelijke besluitvorming (Kagan, 1978; Lipsky, 1980; Van Montfort, 1991) en naar regelovertreding in organisaties (Finney & Lesieur, 1992; Punch, 1985; Huisman, 2001). Dergelijke literatuur biedt voorbeelden van vele omstandigheden op micro-niveau (kenmerken individu), meso-niveau (de organisatie) en macro-niveau (de omgeving).

- *kenmerken individu*. Sommige personen zullen eerder geneigd zijn regels te overtreden dan anderen. Dit heeft alles te maken met persoonlijke waarden en normen en iemands karakter. Zo onderscheidt Punch onder meer ‘risk-takers and gamblers’ en ‘trick and treaters’; type persoonlijkheden die relatief snel geneigd zullen zijn tot regelovertrekend gedrag (Punch, 1996). Onderzoek heeft aangetoond dat organisaties waar medewerkers ontevreden zijn met hun werk of hiervan vervreemd zijn, gevoeliger zijn voor regelovertreding (Finney & Lesieur, 1982).
- *kenmerken werk en taak*. Net als sommige personen, zijn ook sommige typen werk gevoeliger voor regelovertreding dan anderen. Sommige taken lijken onmogelijk te vervullen ‘without shortcuts and rule bending’ (Punch, 1985:208). Er wordt verondersteld dat naarmate de prestatiedruk toeneemt, ook de kans op regelovertreding groter wordt. Ook wordt aangenomen dat er een duidelijke relatie bestaat tussen de mate van beleidsvrijheid, van discretionaire bevoegdheden, en de mate van regelovertreding. Overige factoren die in dit verband mogelijk een rol spelen zijn het type beslissing dat genomen moet worden, de mate waarin het werk is geautomatiseerd en de beslistijd.
- *type regels*. Regels zullen gemakkelijker overtreden worden als de omvang van het regelcomplex groot is, de precieze inhoud van regels onduidelijk of onbekend. Regels, vaak bedoeld om regelovertreding tegen te gaan, kunnen daarmee zelf de oorzaak van overtreding worden, niet in de laatste plaats omdat het in sommige gevallen lastig of kostbaar is gehoor te geven aan wettelijke regels.
- *organisatiestructuur*. De wijze waarop de organisatie is ingericht en het type leiding in een organisatie hangen samen met de gevoeligheid voor regelover-treding. Vergaande decentralisatie of juist concentratie van macht, werkt bevoor-derend voor regelover-treding. Als ondergeschikten als het ware onzichtbaar opereren voor hun leidinggevend, is het gemakkelijker om regelover-tredend gedrag verborgen te houden voor hun superieuren. Maar ook de omgekeerde situatie, waarbij de macht in hoge mate is geconcentreerd bij een enkeling, kan regelover-treding in de hand werken. Of regelover-tredend gedrag zich in de

praktijk daadwerkelijk voordoet, heeft voor een belangrijk deel te maken met de aanwezige interne en externe controlemechanismen: Zijn er voldoende interne controlemechanismen (zoals bijvoorbeeld *compliance*) om regelovertrekend gedrag te voorkomen? Wordt de organisatie in kwestie gecontroleerd door andere onafhankelijke organisaties? Is er sprake van effectieve publieke en politieke controle?

- *organisatiecultuur*. De in een organisatie aanwezige cultuur bepaalt tot op grote hoogte de aanwezige 'ruimte' voor regelovertrekend gedrag. De houding van leidinggevendenden kan in dit opzicht doorslaggevend zijn: 'Corporations can and do create a moral tone that powerfully influences the thinking, conduct, values and even the personalities of people who work for them. The tone is set by the men who run the company, and their corruption can quickly corrupt all else.' (citaat Blundel (1976) in Finney & Lesieur, 1982). Als niet strikt wordt opgetreden tegen regelovertrekend gedrag, ontstaat een cultuur die onwettige praktijken toestaat en een legitimatie vormt voor gezagsondermijndend en misleidend gedrag (Punch, 1985). Net als voor individuen geldt voor organisaties, dat de ene overtreding de kans op een andere overtreding vergroot; allengs raakt men dieper verstrikt in regelovertrekend gedrag.
- *de omgeving*. Ook de (politiek-bestuurlijke) context van een organisatie is van invloed op regelovertrekend gedrag. Deels gaat het daarbij om politiek-bestuurlijke controlemechanismen. Maar ook kan gedacht worden aan partij-politieke strijd; de strijd om de kiezergunst wordt niet altijd met legale middelen gevoerd. Voorts is bekend dat die onderdelen van de organisatie die het meeste contact hebben met de buitenwereld, het meest vatbaar zijn voor regelovertrekend gedrag. De kans op collusie, maar ook op corruptie, is voor die organisatieonderdelen het grootst (denk bijvoorbeeld aan de aanbesteding van projecten). Een specifiek aandachtspunt wordt gevormd door de pettenproblematiek van de overheid. De overheid stelt regels op, voert die uit, ziet toe op naleving en overtreedt soms regels. 'Deze belangenverstrengeling kan er toe leiden dat overtreding van regels gebeurt met volledig medeweten en instemming van politieke organen. Als het 'bestuurlijk beter uitkomt' kunnen de baten van het (strafbaar) handelen de overhand krijgen en kan de zorgvuldigheid van handelen en beslissen in het slop raken.' (Drupsteen et al., 1997: 5).

De motieven en omstandigheden voor overtreding zijn nauw aan elkaar gelieerd en zullen in praktijk niet altijd eenvoudig van elkaar te scheiden zijn. Zo zullen de kenmerken van het individu en de overwegingen om een overtreding te begaan, vaak aan elkaar gerelateerd zijn. Een analytisch onderscheid is wel mogelijk en ook gewenst. Bij de motieven voor overtreding staat de beslissing om de overtreding te begaan centraal, bij de omstandigheden voor overtreding gaat het om de context waarbinnen die beslissing (al dan niet rationeel) tot stand komt.

Een voor de hand liggende hypothese is dat regelovertreding wordt bevorderd door ontevredenheid met het werk, de omvang en ondoorzichtigheid van het regelbestand, tegenstrijdigheid binnen en onbekendheid met dat bestand, de omvang van de beleidsvrijheid, de houding van de leiding en van collega's ten opzichte van regelnaleving, het ontbreken van controleprocedures en door gebrekkige betrokkenheid van de politiek-bestuurlijke omgeving bij het handelen. In de analyse zal nadrukkelijk worden voortgeborduurd op de conclusies van de Commissie Michiels met betrekking tot regelnaleving (Commissie Handhaving, 1998).

Sancties en gevolgen van regelovertrading

In het onderzoek zal aandacht worden besteed aan de vraag welke positieve en negatieve sancties aan regelnaleving en -schending verbonden zijn. Onderdeel daarvan maakt uit dat wordt gezien welke sancties er in de praktijk op regelovertrading volgen.

Tot slot de gevolgen van regelovertrading en -naleving. We onderscheiden de volgende consequenties van regelovertrekend gedrag door overheden:

- effectiviteit: als gevolg van de regelovertrading is het optreden van de overheid minder doeltreffend;
- efficiëntie: als gevolg van de regelovertrading is het optreden van de overheid minder doelmatig (het doel wordt bereikt tegen hogere kosten);
- legitimiteit en integriteit: als gevolg van de regelovertrading raakt de geloofwaardigheid van de overheid in het geding.

Bij de effectiviteit en de efficiëntie van het overheidshandelen is er sprake van een duidelijke één op één relatie met de overheidsovertreding. De consequenties van een regelovertrading voor de legitimiteit en integriteit van de overheid kunnen veel verstrekkender zijn. Met een ernstige overtrading kan het gehele overheidsoptreden in discrediet worden gebracht.

Gezien de aard en omvang van het onderzoek behoort uitgebreide analyse van de gevolgen van regelovertrading niet tot de mogelijkheden. De informatie hierover zal noodzakelijkerwijs schetsmatig van karakter zijn.

Samenvattend

In de volgende tabel vatten we kort de aandachtspunten samen die een rol in het onderzoek spelen.

1.4 Overheden

Overheden zijn instanties die bindende beslissingen voor de samenleving kunnen nemen en doorzetten. In het sociaal-wetenschappelijk denken behoort daartoe het

Tabel 1.1 Onderwerpen van onderzoek

• breedte van de problematiek (omvang)	
• de overtreding	
- aard van de overtreding	
- motieven voor overtreding	* rationeel
	* sub-rationeel
	* onbewust
- omstandigheden van overtreding	* individu
	* werk en taak
	* regels
	* organisatiestructuur
	* organisatiecultuur
	* politiek-bestuurlijke context
- sancties	* positief
	* negatief
- gevolgen van de overtreding	* effectiviteit
	* efficiëntie
	* legitimiteit
	* integriteit

doen en laten van overheidsorganen en -organisaties als ook het handelen van individuele politici, bestuurders en ambtenaren in naam van de overheid⁴.

Meer verfijnd en juridisch kan onderscheid worden gemaakt tussen:

- publiekrechtelijke rechtspersonen (zoals de staat of het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en andere organisaties zoals productschappen en politieregio's);
- organen van dergelijke rechtspersonen (bestuursorganen zoals binnen de gemeente het college van burgemeester en wethouders en de gemeenteraad);
- overige bestuursorganen zoals het bureau dat rijvaardigheidsbewijzen afgeeft;
- de leden van bestuursorganen (bijvoorbeeld de wethouders en de burgemeester als leden van het college van B&W);
- medewerkers van alle genoemde organen en instanties.

De complexiteit van ‘de overheid’ en de vervlechting en verwatering van publieke en private sectoren en actoren maken het ondoenlijk en onverstandig voor alle onderdelen van het onderzoeksproject een gelijkkluidende uniforme afbakening van ‘de overheid’ te hanteren. Wel is het belangrijk steeds aan te geven welke keuzen gemaakt worden.

Wanneer we inventariseren tegen welke publieke actoren in het strafrechtelijk onderzoek procesverbaal opgemaakt is, worden alle typen publieke actoren meegenomen. In dit deelproject is het juist ook van belang te achterhalen of alle typen overheid wel met regelovertreding worden geconfronteerd. In het casestudieonderzoek beperken we ons tot de klassieke overheidsorganen. Daartoe behoren gemeenten, provincies en departementen (de rechtspersonen, hun organen, leden en medewerkers).

1.5 Regels en normen

Overtredende overheden zijn overheden die regels of normen overtreden. Normen geven aan wat in bepaalde omstandigheden juist is, regels verduidelijken wat is voorgeschreven.

Dat betekent dat het bij overtredingen om een breed scala aan gedragingen kan gaan: de rijksgebouwendienst die verbouwt zonder vergunning, de provinciekantoor die niet voldoet aan brandveiligheidseisen, de burgemeester die niet reageert op het e-mailtje van een enthousiaste groep 8-scholier, de politieagent die op eigen houtje een inkijkoperatie bij een terroristische groep uitvoert, de raadadviseur die een kerstpakket van € 500 accepteert, de minister die liegt over zijn politieke ambities, de plantsoenendienst die twee bomen kapt zonder kapvergunning, de dienst Bedrijven die niet betaalt voor haar drie lease-auto's, de inspectie die niet inspecteert, de grote gemeente die weigert haar peuterspeelzalen aan te passen om legionellabesmetting tegen te gaan, de ambtenaar die een cliënt oneerbare voorstellen doet, de sociale dienst die zonder motivering een uitkering weigert, de subsidieafdeling die schuift tussen het budget gehandicapten en het budget musea.

In voorgaande - denkbeeldige - voorbeelden komt een grote hoeveelheid normen en regels aan bod.⁵ De verscheidenheid aan regels en normen is feitelijk enorm. In een aantal gevallen betreffen ze de moraal en het fatsoen, zonder dat die normering in precieze regels is uitgekristalliseerd. In veel andere gevallen is er wel regelgeving van inhoudelijke of procedurele aard. Daartoe behoren rechtsregels, de regels die de samenleving ordenen. Een deel daarvan staat op schrift, een deel niet. Een deel is in de vorm van een (formeel) wet tot stand gekomen, een ander deel niet. Een deel heeft interne werking, een deel externe. Een deel regelt het algemeen belang, een deel betreft particuliere belangen van individuen. Een deel wordt gehandhaafd door de overheid, bij een ander deel ligt het initiatief tot handhaving bij de burger.

Regels of normen kunnen bovendien op velerlei wijzen worden overtreden. In de discussie daarover staat vaak centraal welk belang in het geding is. Gaat het om

het eigenbelang van de overtreder (werknemerscriminaliteit) of wordt de regel overtreden vanwege het organisatie- of het algemeen belang (organisatiecriminaliteit).

Met het zoeken naar relevante regels en normen (en de overtreding daarvan) belanden we midden in basale vraagstukken uit de rechtswetenschap en de criminologie. Zo kan het gaan om de vraag van de relatie tussen normen en regels, wat een regel is en wat niet, wat een rechtsregel is en wat niet, de vraag welke rechtsregels onderscheiden kunnen worden en welke typen regelovertreding. Stuk voor stuk relevante, maar ook buitengewoon ingewikkelde vragen. Keuzen zijn dan ook nodig om niet te blijven steken in verlamdende conceptuele debatten. Onze afbakening is er een op pragmatisch en praktisch niveau. We zoeken naar een onderzoekbare kern van het fenomeen.

Welke normen en regels worden in het onderzoek betrokken?

Het overtreden van fatsoensnormen die niet in rechtsregels terugkomen, blijft buiten het onderzoek. Reageert een burgemeester niet op het e-mailtje van een enthousiaste groep 8-scholier, dan overtreedt de functionaris een fatsoensnorm en is er ons inziens sprake van ‘een overtredende overheid’. In het onderzoek nemen we deze vorm van overtreding desalniettemin om praktische redenen niet mee (te ongrijpbaar en te veelomvattend). Het laat onverlet dat we bij de typering van (de cultuur van) een dienst oog zullen hebben voor zaken die (bij de ombudsman) tot klachten hebben geleid.

De volgende keuzen betreffen de complexen van (rechts)regels, om te beginnen de afweging of het publiek- en het privaatrecht worden meegenomen. Het privaatrecht (burgerlijk recht) omvat rechtsregels die betrekkingen tussen private partijen (‘de burgers’) onderling regelen; particuliere belangen staan voorop en het initiatief tot handhaving ligt primair bij individuen en maatschappelijke organisaties (bijv. familierecht). Het publiekrecht omvat rechtsregels die de verhouding van het individu tot de gemeenschap en de organisatie van die gemeenschap regelen; het algemeen belang speelt een rol en de verantwoordelijkheid voor handhaving ligt primair bij de overheid (strafrecht, bestuursrecht, staatsrecht).

We vatten de thematiek van ‘overtredende overheden’ zo op dat het met name gaat om de wijze waarop de overheid omspringt met de regels waarmee ze zelf direct van doen heeft, publiekrechtelijke rechtsregels.

Het draait in het onderzoek dus om de mate waarin overheidsactoren publiekrechtelijke rechtsregels overtreden. Van het publiekrecht maken deel uit het staatsrecht, het bestuursrecht en het strafrecht. Het staatsrecht, met regels voor de inrichting van de staatsorganen, is in dit verband minder relevant. Resteren het bestuursrecht en het strafrecht, regels die de bijzondere publieke verantwoordelijkheid van de overheid uitdrukken.

Publiekrecht: bestuursrecht en strafrecht

Bij het bestuursrecht, het geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de bestuurstaak van de overheid, gaat het om een verscheidenheid aan regelcomplexen.⁶ Enerzijds is er het algemeen bestuursrecht: de regels die gelden voor het uitoefenen van bevoegdheden en het stelsel van rechtsbescherming dat daarbij hoort. Daarnaast is er het bijzonder (deel van het) bestuursrecht dat betrekking heeft op een onderdeel van de overheidszorg.

Tot het algemeen bestuursrecht behoort de regelgeving die we kennen als het stelsel van de ‘beginselen van behoorlijk bestuur’: de normatieve eisen gesteld aan het handelen van bestuursorganen of overheidsfunctionarissen. Daarbinnen wordt wel onderscheid gemaakt tussen beginselen van behoorlijk verkeer die door de ombudsman getoetst worden (hulpvaardigheid, behoorlijkheid), beginselen van behoorlijke besluitvorming (bijvoorbeeld beslis- en handelingsverplichting, zorgvuldigheid, rechtszekerheid, motiveringsplicht, verbod van détournement de pouvoir, stelselmatigheid, belangenafweging) en eisen inzake een doelmatige uitvoering van overheidstaken (geen rechtsbeginselen maar doelmatigheidsvereisten: noodzakelijkheid, effectiviteit, efficiëntie, uitvoerbaarheid, inzichtelijkheid).⁷ In het onderzoek naar ‘Overtredende Overheden’ gaat het primair om de beginselen van behoorlijke besluitvorming.

Het strafrecht betreft een veelheid van normen en regels⁸ waarvan overtreding strafbaar is gesteld. Het belang van de regels voor de samenleving blijkt uit die sanctie (die alleen maar door de overheid kan worden opgelegd) en uit het gegeven dat de overheid het optreden niet aan burgers wil overlaten. De overheid heeft hier vaak zelf het initiatief. Het strafrecht maakt duidelijk welke feiten strafbaar zijn gesteld (delictsomschrijving) en welke straffen en maatregelen mogelijk zijn. Onderdeel van het strafrecht zijn:

- Wetboek van Strafrecht, drie boeken met respectievelijk algemene bepalingen, artikelen over misdrijven (met ook een afdeling specifiek gericht op ambtsdragers in het openbaar bestuur: daarin wordt een aantal ambtsmisdrijven zoals omkoping expliciet gememoreerd) en artikelen over overtredingen;
- Wet economische delicten met daarin louter de opsomming van honderden artikelen uit andere wetten waarin ‘economische’ delicten worden omschreven die strafbaar zijn (waaronder bijv. de Wet tot behoud cultuurbezit, de Woningwet, Wegenverkeerswet en veel milieuwetten zoals de Natuurbeschermingswet en de Wet bodembescherming);
- Wetboek van Strafvordering dat handelt over het strafprocesrecht.

Het procedurele Wetboek van Strafvordering is minder relevant voor het onderzoek. Een uitzondering daarop is de aangifteplicht bij het kennis dragen van een misdrijf.

De aldus gekozen complexen van regelgeving raken het hart van de problematiek van overtredende overheden. De afbakening wordt samengevat in onderstaande tabel.

Normen en regels	In het onderzoek:
➤ fatsoensnormen en -regels	nee (achtergrondinformatie)
➤ recht	
· privaatrecht	nee (achtergrondinformatie)
· publiekrecht	
- staatsrecht	nee
- bestuursrecht:	
algemeen	alleen regelgeving omtrent beginselen behoorlij-
bijzonder: beleidsveld	ke besluitvorming
· strafrecht:	ja
Wetboek Strafvordering	alleen aangifteplicht
Wetboek van Strafrecht	ja
ambtsmisdrijven	ja
Wet economische delicten	ja (selectie)

Tabel 1.2 Afbakening van het onderzoek

Aldus resteert nog een breed scala aan regelovertredingen als object van onderzoek.

We kiezen uitdrukkelijk niet voor beperkingen die in andere contexten wel zijn terug te vinden:

- de vervolgbaarheid van de regelovertreding. Ook het overtreden van rechtsregels waarvoor de overheid nu niet vervolgd kan worden, maakt deel uit van het onderzoek (zo kan de overheid niet worden vervolgd voor commune delicten zoals dood door schuld);
- het individuele of collectieve karakter van de overtreder. Het gaat om regelovertreding door een individuele overheidsfunctionaris, al dan niet met uitdrukkelijke opdracht van zijn overheidsorganisatie, als ook om overtredingen door een overheidsorganisatie als publiekrechtelijke rechtspersoon zonder een direct verband met een individuele functionaris;
- de herkomst. Het gaat om in Nederland geldend recht, of dat nu van internationale, nationale of subnationale herkomst is;
- kennis en bewustzijn. De overheid kan zich van geen kwaad bewust zijn; bekendheid met de regelgeving is geen voorwaarde om van een overtredende overheid te kunnen spreken (wel is die kennis een belangrijk element in het onderzoek).

Handhaving

Een aanvullend punt van afweging bij de keuze voor de inrichting van het empirische deel van het onderzoek is de vraag of, en zo ja in welke mate, handhavingsactiviteiten van de overheid hiervan onderdeel moeten uitmaken. Het gaat daarbij onder meer om de vraag of overheden adequaat de naleving van regelgeving controleren. Voor de aard en intensiteit van het toezicht gelden regels en normen. Houdt de overheid zich niet aan deze regels om handhavend op te treden, dan is zij in overtreding. Dit element van regelovertreiding maakt ook deel uit van het onderzoek.

Regels die tellen

In het onderzoek maken we onderscheid tussen regels die specifiek gelden voor de overheid (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht) en regels die zowel voor de overheid als voor burgers en bedrijven gelden (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Arboregelgeving en de Wet milieubeheer). Binnen de regels die alleen gelden voor de overheid kan aanvullend onderscheiden worden tussen regels die een primair interne werking hebben en regels die een primair externe werking hebben. Regels met een primair interne werking stroomlijnen als het ware het functioneren van de eigen overheidsorganisatie, zoals bijvoorbeeld mandaatregelgeving en integriteitsregels. Burgers merken niet zo veel van dergelijke regelovertreiding. Regels met een primair externe werking hebben wel een direct effect op burgers, bedrijven of de samenleving als geheel. Daarbij moet worden gedacht aan aanbestedingsprocedures, maar ook procedures voor het verlenen van subsidies, uitkeringen en vergunningen.

1.6 Deelprojecten

Het onderzoek ‘Overtredende Overheden’ kent een aantal deelprojecten.⁹ Op verschillende plaatsen is met een verscheidenheid aan onderzoeksmethoden en data-verzamelingstechnieken gezocht naar informatie over de omvang, aard en achtergronden van regelovertreiding door overheden. Zo dragen de deelprojecten elk op eigen wijze bij aan dit exploratieve onderzoek.

In het eerste deelproject staat centraal wat strafrechtelijk wordt opgespoord. Er wordt geïnventariseerd welke zaken bekend zijn bij het Openbaar Ministerie (en hoe ze worden afgedaan). Daarbij hoort de vraag welke overwegingen en selectiemechanismen politie en justitie doen besluiten de overtreding strafrechtelijk serieus te nemen. Het tweede deelproject gaat in op overtredingen die worden vastgesteld door de Inspecties die toezicht houden op de regelnaleving door private en publieke actoren. Het derde deelproject omvat casestudies naar regelovertreiding door gemeenten en een provincie. Met wat voor typen regelovertreidingen hebben die actoren te maken? Wat is de dynamiek van de regelovertreiding (motieven, achter-

gronden, gevolgen)? Het vierde en kleinste deelproject behelst een rapportage over regelovertreding door overheden in een ander land: het Verenigd Koninkrijk. Kort worden de opzet en methodologie van deze deelprojecten besproken.

1.6.1 Deelproject ‘Opsporing en vervolging’

Over de mate waarin overheden regels overtreden is, afgezien van de resultaten van een telefonisch onderzoek door journalisten op milieugebied (Van Driel en Kruijt, 2001), weinig bekend. In het kader van het onderzoek van de Commissie Roelvink is wel wat empirisch materiaal bij het Openbaar Ministerie vergaard, maar de respons bij de parketten was dermate laag en ook nog eens variërend qua diepgang, dat hier weinig algemene conclusies aan kunnen worden verbonden. In dit onderzoek is het geheel aan statistisch materiaal over overtredende overheden betrokken dat bij het landelijk Openbaar Ministerie aanwezig is. De zoeksystemen maakten het mogelijk zicht te krijgen op het aantal zaken, de aard van de overtredingen regel en de afdoening van zaken en dat voor alle parketten.

De volgende vragen waren leidraad voor het onderzoek en de analyse:

1. Het aantal strafbare feiten.
2. Welke strafbare feiten doen zich voor?
3. Wie brengt ze aan?
4. Welke feiten leiden tot vervolging?
5. Welke straffen worden opgelegd (schikkingen, transacties, veroordelingen)?
6. Vergelijking: gedragen overheden zich ‘beter’ of ‘slechter’ dan soortgelijke private organisaties?

In zes gesprekken met officieren van justitie, beleidsmedewerkers en politiefunctionarissen is aan de orde gesteld welke afwegingen een rol spelen in de besluitvormingsprocessen die uiteindelijk tot een strafzaak en veroordeling kunnen leiden.

De beslissing om te vervolgen is aan diverse beperkingen onderworpen:

- Het OM is, behoudens gevallen waarin ze zelf het initiatief neemt, afhankelijk van de aanlevering van zaken door politie, inspecties, bijzondere opsporingsdiensten (BOD-en) en aangiften van burgers. De opsporende en toezichthoudende instanties zullen niet altijd capaciteit, prioriteit, deskundigheid en bereidheid hebben om een onderzoek tegen een overheid te beginnen. Denk aan de druk op politiezorg en de herbezinning op taken en prioriteiten van inspecties en BOD-en. Dit zal consequenties hebben voor de instroom van zaken tegen overheden.
- In algemene zin geldt het opportuniteitsbeginsel van het OM: niet elke vervolgbare zaak hoeft het OM daadwerkelijk op te pakken. Het OM heeft een uitgebreide aanwijzing gegeven voor opsporing en vervolging van overheden naar aanleiding van het Pikmeer II-arrest. Voor de vervolgingsbeslissing zijn onder meer van belang: is er een strafrechtelijke rechtvaardigingsgrond; is er een alge-

meen belang in de zin van artikel 167 Strafvordering (bijvoorbeeld verstoring goede gang van het bestuurlijk proces); doelmatigheid; worden er al bestuurlijke, bestuursrechtelijke of politieke maatregelen genomen; is er vertrouwen dat de overheid maatregelen zal nemen ter voorkoming van herhaling?¹⁰

- De Pikmeer-arresten en het Volkel-arrest hebben diverse beperkingen opgelegd aan vervolging: de Staat kan niet vervolgd worden; voor vervolging komen alleen overheden in aanmerking die een openbaar lichaam zijn als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Grondwet; het taakcriterium, dat wil zeggen de vraag “of de gedragingen waarbij de betrokken overheid de Strafwet zou hebben overtreden naar haar aard en gelet op het wettelijk systeem rechtens niet anders dan door bestuursfunctionarissen kunnen worden verricht in het kader van de uitvoering van de aan het openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak, zodat uitgesloten is dat derden in zoverre op gelijke voet als het openbaar lichaam aan het maatschappelijk verkeer deelnemen”; personen die tot het strafbare feit opdracht hebben gegeven of feitelijk leiding hebben gegeven aan de strafbare gedraging kunnen niet worden vervolgd als de rechtspersoon die het strafbare feit heeft begaan zelf niet kan worden vervolgd; zij delen dus in de immuniteit van die rechtspersoon.

Om wat voor strafbare feiten kan het gaan? Aanvullend op wat eerder al is gesteld, nog het volgende. De commissie Roelvink heeft aanbevolen de overheid alleen voor orderingsdelicten te vervolgen. De regering heeft aangegeven deze lijn te willen volgen en werkt uit wat precies onder orderingsdelicten dient te worden verstaan. Commune delicten (dood door schuld bijvoorbeeld, de discussie over Enschede en Volendam) zijn derhalve niet vervolgbaar.

1.6.2 Deelproject ‘Inspectie en toezicht’

Inspecties zijn er om toezicht te houden op de regelnaleving door private en publieke actoren. Wat wordt door hen vastgesteld aan overtredingen door overheden?

De onderzoeksvragen die in dit deelproject aan bod komen luiden:

1. Hoe opereert de inspectie, hoe houdt zij toezicht en welke onderzoeken naar regelnaleving worden verricht?
2. Welke regelovertreden doen zich op het beleidsterrein voor en in welke mate zijn daar overheden bij betrokken?
3. Welke gevolgen heeft de regelovertreding en welke sancties worden opgelegd?
4. Welke achtergronden en oorzaken spelen bij regelovertreding door overheden een rol?

De selectie van inspecties en bijzondere opsporingsdiensten volgde op de invulling van het casestudie-onderzoek naar gemeenten en provincie. Er werd daarin geko-

zen het beleidsterrein milieu in het bijzonder onder de loep te nemen en dus is ook de VROM-inspectie geselecteerd. Daarnaast is spreiding nagestreefd. Buiten VROM viel de keus op de onderwerpen '(brand)veiligheid' vanwege de actualiteit (Volendam) en het belang ervan in de handhavingsdiscussie en 'jeugd' (juist om voor een 'welzijnsthema' te bezien of daar het onderwerp 'overtredende overheden' ook van belang is). De drie inspecties bleken na een kennismakingsgesprek met de directie bereid aan het onderzoek mee te werken.

Onderzoek

Het inspectie-onderzoek kende steeds drie fasen:

- een oriëntatiefase. In deze fase is gestart met een interview met de leiding van de inspectie, waarin op hoofdlijnen gesproken is over de inspectie zelf, het onderwerp 'overtredende overheden' en de mogelijkheden voor vervolgonderzoek. Daarna is een vervolginterview gehouden met een beleidsmedewerker van de inspectie, waarin bepaalde onderwerpen nader de revue passeerden en praktische afspraken voor het onderzoek werden gemaakt. Tevens is gezocht naar relevante literatuur en publicaties op dit gebied.
- een verdiepingsfase. Bij elke inspectie is tevens onderzoek gedaan op regionaal/lokaal niveau, teneinde meer vanuit het 'veld' zelf te bekijken welke overtredingen door overheden hier speelden. Dit hield voor de VROM-inspectie bijvoorbeeld in dat bij twee verschillende regio's interviews zijn gehouden met het afdelingshoofd van de afdeling 'Overheden' van die regio en met een inspecteur. Daarnaast zijn de jaarverslagen over 2001 en 2002 bestudeerd.
- een analysefase. Hierbij zijn in overleg met de inspectie twee onderzoeksrapporten geselecteerd die voor dit onderzoek relevant zijn. Deze onderzoeken zijn getoetst aan een checklist teneinde te bezien welke conclusies uit het betreffende onderzoeksrapport kunnen worden getrokken voor wat betreft de overtredingen die door overheden worden gepleegd.

1.6.3 Deelproject 'Provincie en gemeenten'

De strafrechtelijke inventarisatie en het onderzoek bij de inspecties maken vooral duidelijk welke overheidsovertredingen in de praktijk door de overheid worden gesignaleerd. Een ander type onderzoek is nodig om de context van regelovertreding te achterhalen, om de achtergronden en oorzaken van regelschendingen op te sporen. Met dit doel is casestudie-onderzoek gedaan bij twee gemeenten en een provincie. Meer dan in de andere deelprojecten is daarin ingegaan op de motieven voor overtreding. Ook de omstandigheden waaronder regelovertreding plaatsvindt en de gevolgen die dit heeft, zijn zo precies mogelijk in kaart gebracht. Voorts is tijdens het casestudie-onderzoek ingegaan op de maatregelen die effectief (kunnen) zijn om regelovertredingen tegen te gaan.

Doel van de casestudies is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop bestuursorganen omgaan met regels en regeldilemma's. De volgende vragen staan daarbij centraal:

- Welke typen regelovertredingen komen in de praktijk voor?
- Welke oorzaken liggen hieraan ten grondslag?
- Welke gevolgen treden op?
- Welke mechanismen kunnen bevorderen dat regels beter worden nageleefd?

Aanvullend was een eis aan het casestudie-onderzoek dat:

1. het onderzoek een algemeen overzicht biedt van de verscheidenheid aan regel-overtredingen;
2. het onderzoek zich niet beperkt tot het perspectief van leidinggevend (eliteperspectief);
3. het onderzoek inzicht verschaft in de mechanismen van regelovertreding.

Met de invulling van het casestudie-onderzoek is geprobeerd recht te doen aan de verschillende criteria. Er wordt afgedaald van het verzamelen van een algemeen beeld over regelovertredend gedrag van het desbetreffende overheidsorgaan naar de casuïstiek van regelovertreding in de praktijk. De casestudies zijn verricht vanuit de volgende globale opzet.

- *Algemene inventarisatie*

Elke casestudie vangt aan met een algemene inventarisatie van het beeld dat bij betrokkenen over regelovertredend gedrag van de desbetreffende overheidsorganisatie bestaat. Deze algemene inventarisatie geeft een eerste meer globale indruk van de omvang, ernst en aard van regelovertreding door de bij het onderzoek betrokken overheidsorganisaties.

- *Inventarisatie afdeling*

De gesprekspartners voor de algemene inventarisatie zijn vanzelfsprekend personen die een algemeen beeld hebben van het functioneren van de gemeente of provincie. Via een verdiepende studie in een afdeling van de overheidsorganisatie wordt dat generieke beeld aangevuld en zo nodig gecorrigeerd. Expliciet wordt het beeld dat bij het middenkader en de meer uitvoerende medewerkers van een afdeling bestaat, bij het onderzoek betrokken. De keuze is gevallen op de afdeling Milieu of een equivalent daarvan. Dit betekent niet dat alleen wordt gekeken naar milieuovertredingen. De volle breedte van regelovertredend gedrag van deze afdeling komt aan de orde. Ook de handhaving van milieuwetgeving komt zo in beeld. Op grond van eerder onderzoek mag worden afgeleid dat dit een relevant onderwerp is wanneer het gaat om overtredende (in dit geval dus niet-handhaven-de) overheden.

Ook in het onderzoek bij de afdeling Milieu wordt ingegaan op de omvang, ernst en aard van regelovertreding. Tevens besteden we aandacht aan de motieven voor

en omstandigheden van overtreding en zullen we in kaart brengen welke sancties naar aanleiding van het regelovertredend gedrag zijn getroffen.

- *Diepte-analyse van enkele cases*

Zoals gezegd biedt het casestudie-onderzoek bij uitstek de gelegenheid in te gaan op de achterliggende mechanismen van overtredend gedrag. Een diepgaande analyse van enkele gevallen waarin sprake is van regelovertredend gedrag biedt daartoe extra mogelijkheden.

De resultaten van deze drie onderdelen van het onderzoek tezamen (algemene inventarisatie, inventarisatie afdeling en de diepte-analyse van enkele gevallen) vormen de grondslag voor conclusies over de gevolgen van regelovertredend gedrag.

Selectie, anonimiteit en onderzoeksperiode

De casestudies hebben plaatsgevonden bij drie bestuursorganen: een kleine(re) (rond 25.000 inwoners), een grote gemeente (meer dan 100.000 inwoners) en een provincie. Vanwege tijdgebrek kon helaas het plan geen doorgang vinden ook een departement te onderzoeken.

Het casestudie-onderzoek heeft in de periode januari - augustus 2003 plaatsgevonden. Bij de selectie van de drie organisaties is gezorgd voor geografische spreiding. Er is niet specifiek gezocht naar organisaties die regels overtreden.

Om deelname aan het onderzoek te kunnen verkrijgen is de betrokken overheidsorganen anonimiteit gegarandeerd. Dat heeft ook als reden dat er vanuit mag worden gegaan dat anonimiteit gesprekspartners meer mededeelzaam maakt. Desondanks had het verkrijgen van medewerking nog wel de nodige voeten in de aarde. Eerst zijn vijf organisaties schriftelijk benaderd, maar deze methode bleek voor dit type onderzoek niet te werken. Daarna zijn er vier organisaties op informele wijze benaderd voor medewerking aan het onderzoek. Drie daarvan bleken bereid te zijn mee te werken.

Door van bestaande contacten gebruik te maken, is het gelukt een provincie en twee gemeenten tot een in hun ogen nuttige maar ook risicovolle inspanning te brengen. Representativiteit is hierbij noch nagestreefd noch gerealiseerd. Doel was in drie overheidsorganisaties zicht te krijgen op een fenomeen dat ook voor die organisaties zelf raadselachtig was.

Het eerste informele contact met de drie organisaties die aan het onderzoek hebben deelgenomen, is gelegd met de gemeentesecretaris (kleinere gemeente), de burgemeester (grote gemeente) en de griffier (provincie). Vervolgens zijn tijdens een introductiegesprek door de onderzoeker en de contactperso(n)en(en) afspraken gemaakt over de uitvoering van het onderzoek.

De onderzoeksperiode voor de cases is beperkt tot de afgelopen vijf jaar. De belangrijkste overwegingen daarbij waren:

- uitvoerbaarheid van het onderzoek;
- verwacht mag worden dat in vijf jaar veel van de mogelijke typen van regel-overtreding zich daadwerkelijk hebben voor gedaan;
- beschikbaarheid interviewpartners en het vermogen zich relevante feiten te kunnen herinneren.

Onderzoeksmethoden

De informatie voor het casestudie-onderzoek is ontleend aan interviews en analyse van relevant materiaal. Teneinde een eerste algemeen beeld te verkrijgen, werd bij aanvang van het onderzoek gesproken met een aantal sleutelpersonen. Later vonden, ten behoeve van de verdiepende studie binnen één afdeling en de dieptestudie naar concrete gevallen van regelovertreding, aanvullende gesprekken plaats met bestuurders, beleidsambtenaren en uitvoerende medewerkers. Waar mogelijk en wenselijk is met een interne begeleidingscommissie gesproken over het onderzoek en tussentijdse bevindingen.

In de provincie zijn 14 gesprekken gevoerd met in totaal 31 personen. In de grote gemeente is in 17 interviews gesproken met in totaal 23 personen. In de kleine(re) gemeente is in 15 gesprekken gesproken met 17 personen. In de regel hebben de gesprekspartners voorafgaand aan de interviews een korte beschrijving ontvangen van de inhoud van het onderzoek. De onderzoeker heeft voorts aan het begin van de interviews ruimschoots de tijd genomen de achtergronden en de doelstellingen van het onderzoek toe te lichten. Daarbij werd allereerst duidelijk gemaakt wat onder het begrip ‘overtredende overheden’ wordt verstaan. Tevens werd de vertrouwelijkheid van het onderzoek benadrukt en is aangegeven dat het doel van het onderzoek er met name in is gelegen om regeldilemma’s van de overheid in kaart te brengen.

Documentenstudie vormde een tweede belangrijke onderzoeksmethode. Zo zijn rapportages over bezwaarschriftprocedures en beroepszaken bestudeerd. Daarnaast zijn verslagen van legal audits, integriteits- en handhavingnota’s bij het onderzoek betrokken. Tevens is gebruik gemaakt van externe onderzoeken (zoals onderzoeken door de VROM-Inspectie).

De opzet voorzag als derde onderzoeksmethode in de analyse van handhavingsdossiers, met name handhavingsdossiers gericht op overtredingen van de milieuwetgeving door de eigen organisatie. Een dergelijke dossierstudie bleek evenwel alleen goed mogelijk te zijn in de grote gemeente. In de kleinere gemeente en vooral de provincie bleken dergelijke dossiers slechts in zeer beperkte mate aanwezig te zijn, niet omdat zich bij deze organisaties geen overtredingen voordoen, maar omdat er slechts in beperkte mate gehandhaafd wordt of omdat naar aanleiding van de geconstateerde overtredingen door middel van overleg tussen de betrokken afdelingen naar een oplossing wordt gezocht.

1.6.4 Deelproject 'Buitenland'

Het onderzoeksproject houdt in dat we in Nederland vanuit verschillende invalshoeken proberen te achterhalen of het bij 'overtredende overheden' om een relevant fenomeen gaat. De nadruk ligt op onderzoek in Nederland. Aanvullend is informatie verzameld over de situatie in het Verenigd Koninkrijk. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis die onderzoekers in dat land al bezaten. Helaas lukte het niet dezelfde opzet in een ander land te realiseren.

De onderzoekers Doig en Clark hebben literatuur en documenten bestudeerd en ze geven om te beginnen een indruk van verschillende soorten overheidsorganisaties in het Verenigd Koninkrijk, soorten regelingen die door overheidsorganisaties kunnen worden overtreden en een onderscheid in drie categorieën overheids-overtredingen. Centraal staan vervolgens de regelingen en instanties die in de afgelopen jaren in het leven zijn geroepen ter bescherming van burgers tegen machtsmisbruik door de overheid (inspecties, toezichthoudende commissies en nationale en regionale ombudsmannen). Dergelijke instanties oefenen controle uit op de naleving van wetgeving en andere regelgeving door overheden.

Vervolgens komen aan bod de aantallen en soorten overtredingen die door controlerende instanties worden opgespoord en eventueel gesanctioneerd, enkele algemene oorzaken van de groei van het aantal overtredingen dat door overheden wordt begaan en enkele methodes die in de loop van de jaren zijn ontwikkeld om overheden zoveel mogelijk op het rechte pad te houden.

1.7 Opzet rapport

De resultaten van de diverse deelstudies komen in de hoofdstukken die volgen aan bod: de inventarisatie van strafbare feiten en enkele achtergronden van de opsporing en vervolging (hoofdstuk 2), de landelijke inspecties (hoofdstuk 3), de aard en omvang van overtredingen door een provincie, een grote en een kleinere gemeente (hoofdstuk 4) en de oorzaken en oplossingen die zijn af te leiden uit het onderzoek naar die drie overheidsorganisaties (hoofdstuk 5) en de situatie in het Verenigd Koninkrijk (hoofdstuk 6). Tot slot verbinden we de bevindingen en inzichten en worden aanbevelingen geformuleerd (hoofdstuk 7).

Noten:

- 1 In de paragrafen 1.4 en 1.5 wordt daar nader op ingegaan.
- 2 Bestuurlijke corruptie doet zich voor wanneer ambtenaren of politici in hun functie iets doen of nalaten om daarmee persoonlijke financiële of andere gunsten te verwerven van derden (Van den Heuvel en Huberts, in Huberts 1994: 86).
- 3 Collusie gaat om een institutioneel legale samenwerking tussen overheden onderling of tussen overheid en bedrijfsleven, die voor legale doelen tot illegale middelen vervalt en dat verheimelijkt (Van den Heuvel, 1998).
- 4 Aansluitend bij in de bestuurskunde en politicologie gangbare definities van overheid en openbaar bestuur. Zie bijv. Bovens e.a., 2001; Hoogerwerf en Herweijer, 1998.
- 5 Zie voor inleidingen over normen, regels en regelgeving bijv. De Blois et al., 2001; Cliteur, 2000; Ten Berge en Michiels, 2001; Boon, Brouwer en Schilder, 1999.
- 6 Zie bijvoorbeeld Cliteur, 2000 en -vooral- Ten Berge en Michiels, 2001.
- 7 Ten Berge en Michiels, 2001: 39-47.
- 8 Zie De Blois et al., 2001; Cliteur, 2000; Boon, Brouwer en Schilder, 1999; Commissie Roelvink, 2002.
- 9 Stephan Bernds en was eerstverantwoordelijk onderzoeker voor de deelprojecten 'Opsporing en vervolging' en 'Inspecties' (met Wim Huisman als gesprekspartner), Suzan Verberk nam het onderzoek naar de twee gemeenten en de provincie voor haar rekening en André van Montfort coördineerde de inspanningen van Alan Doig en Denis Clark (en vatte ze samen voor dit rapport).
- 10 Aanwijzing, *Staatscourant* 1998, 82, p. 18. Van den Heuvel, 1998).

2. Opsporing en vervolging van overheden

2.1 Inleiding

In de discussie over ‘overtredende overheden’ domineert de juridische invalshoek. Moeten overheden vervolgd en veroordeeld kunnen worden wanneer ze een strafbaar feit begaan?

De feitelijke omvang van die regelovertreding is tot nu toe nauwelijks onderzocht. Gaat het om een ‘non-issue’ of is er toch meer aan de hand? De journalisten Van Driel en Kruijt informeerden in 2001 telefonisch bij de parketten en concludeerden in *de Volkskrant*: “Het Openbaar Ministerie (OM) heeft de afgelopen drie jaar ten minste 90 maal gemeenten strafrechtelijk aangepakt voor overwegend kleine milieudelicten” (Van Driel en Kruijt, 2001). Ook in het kader van het onderzoek van de Commissie Roelvink (2002), de commissie die zich boog over de wenselijkheid de overheid te kunnen vervolgen, is nog enig empirisch materiaal vergaard bij het Openbaar Ministerie, maar de respons bij de parketten was te laag om hier algemene conclusies aan te kunnen verbinden.

Het eerste deelproject van ons onderzoek was er daarom op gericht informatie te verzamelen over strafrechtelijke handavingsinspanningen. Hoeveel strafzaken tegen overheidsinstanties zijn bij het Openbaar Ministerie binnengekomen, welke strafbare feiten doen zich voor, om welke overheden gaat het, wie brengt de zaak aan, welke straffen worden opgelegd en plegen overheden meer of minder strafbare feiten dan vergelijkbare private organisaties? Deze vragen staan centraal. We proberen ze te beantwoorden met informatie uit de geautomatiseerde centrale database van het Openbaar Ministerie. In paragraaf 2.2 wordt uiteengezet om welke informatie het precies is gegaan. Daarna worden de onderzoeksvragen beantwoord.

Aanvullend is getracht een beeld te krijgen van de achtergronden van de opsporing en vervolging zoals die uit de cijfers blijken. Een aantal interviews biedt daarop enig zicht waarvan tot slot verslag wordt gedaan.

2.2 Oorsprong gegevens

Het Openbaar Ministerie heeft gegevens verstrekt van strafzaken (rechtbank- en kantonzaken) tegen overheidsinstanties die bij de 19 arrondissementsparketten zijn ingeschreven in de periode 1999 tot en met 2002. Bepalend voor opname in deze lijst is derhalve de datum van instroom van de zaak bij het OM en niet de datum waarop de overtreding is gepleegd. De onderzoeksperiode betreft het tijdperk na het Pikmeer II-arrest, dat in 1998 door de Hoge Raad is gegeven. In dit arrest gaf de Hoge Raad aan dat strafrechtelijke immuniteit slechts wordt gegeven als de desbetreffende bestuurshandeling alleen door bestuursfunctionarissen kan worden verricht in het kader van een aan het desbetreffende openbaar lichaam opgedragen bestuurstaak.

Bij het bevragen van de database is getracht volledigheid en betrouwbaarheid te realiseren door verschillende ‘queries’ in het systeem in te voeren. Er is gezocht naar zaken waarin in de verdachtnaam één of meer van de termen ‘gem(eente)’, ‘min(isterie)’, ‘prov(incie)’, ‘water(schap)’, ‘politie’, ‘regio(naal)’, ‘staat’, ‘stedelijk(e dienst)’, ‘(hoog)heemraad(schap)’ of ‘rijks(dienst)’ voorkwamen. Uitgesloten zijn die zaken waarin tevens de term ‘BV’, ‘NV’, ‘VOF’, ‘Fa’, ‘firma’ of ‘stichting’ voorkwam. Het aldus geselecteerde duizendtal strafzaken is vervolgens door het OM handmatig geschoond op nog resterende niet-overheidsinstanties. Vervolgens heeft de onderzoeker zelf ook nog eens een aantal zaken geschoond, omdat het bij nader onderzoek geen overheidsinstanties betrof.

De gegevens die per zaak zijn verstrekt zijn gedetailleerd.¹¹ Hoewel volledigheid niet 100% gegarandeerd kan worden, is wel een gestructureerd beeld verkregen van de omvang en aard van het aantal strafrechtelijke zaken tegen overheden dat de afgelopen drie jaar bij het OM is geregistreerd.

Bij de beantwoording van de primaire onderzoeksvragen zijn, tenzij anders aangegeven, alle geregistreerde zaken betrokken. Dit betekent dat niet alleen veroordelingen en transacties, maar ook septs, vrijspraak en ontslag van rechtsvervolging worden meegeteld. Hier is voor gekozen omdat een gunstige beslissing voor een overheid soms uit de in de jurisprudentie toegekende strafrechtelijke immuniteit kan voortvloeien en omdat niet in alle gevallen direct evident is waarom precies tot een sept of vrijspraak is gekomen.

Reikwijdte inventarisatie

Er wordt door het OM niet apart geregistreerd of de verdachte een overheidsinstantie is. De registratiewijze van de naam van de verdachte komt ook niet bij alle parketten overeen. Het OM kan zodoende niet garanderen dat het overzicht geheel volledig is. Tevens moet bedacht worden dat zaken die het OM niet bereikten, bij-

voorbeeld omdat ze zijn afgedaan door een politiesepot of omdat het opsporingsonderzoek door de betreffende opsporingsinstantie nog niet geheel is afgerond, niet in het overzicht zijn opgenomen.

Gegevens over hoger beroep zijn niet beschikbaar bij het OM. Het is zodoende mogelijk dat een in dit overzicht opgenomen zaak tegen een overheidsinstantie in hoger beroep een andere uitkomst heeft gekregen. Hierbij is wel op te merken dat het waarschijnlijk om een zeer beperkt aantal zaken zal gaan.

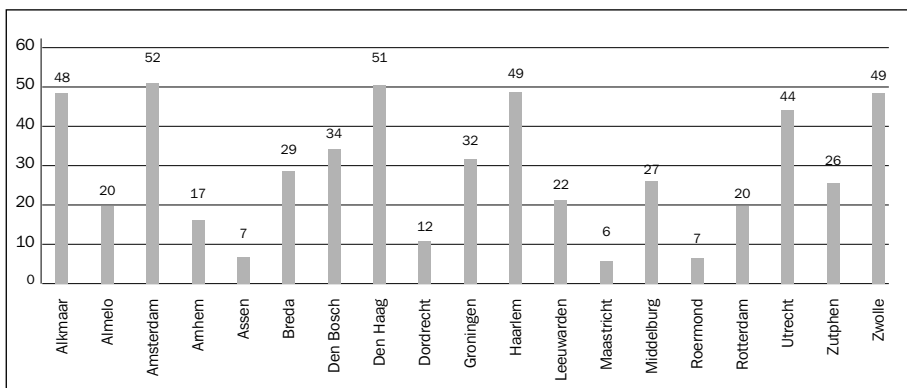
Duidelijk is dat deze inventarisatie inzicht verschaft in het aantal zaken dat bij het OM is binnengekomen, maar dit zegt niet alles over de omvang van het fenomeen ‘overtredende overheden’. Om te beginnen gaat het in deze inventarisatie alleen om strafrechtelijke zaken. Met betrekking tot overtreding van bestuursrechtelijke of civielrechtelijke regels zijn op basis van deze inventarisatie geen conclusies te trekken. De instroom van zaken bij het OM is verder afhankelijk van een groot aantal factoren (juridische beperkingen op grond van de arresten van de Hoge Raad, zaken als capaciteit en prioriteitstelling van politie, inspecties en BOD-en en overwegingen voor het OM om zaken tegen overheden aan te nemen).

2.3 Aantal en aard overtredingen

In deze paragraaf bespreken we de resultaten van de strafrechtelijke inventarisatie. Daarbij zijn de uitkomsten zo veel mogelijk grafisch weergegeven.

Aantal strafzaken

In totaal zijn er 552 zaken ingestroomd bij het OM in de periode 1999-2002. De score per arrondissementsparket en daarmee de spreiding over Nederland wordt weergegeven in figuur 2.1.



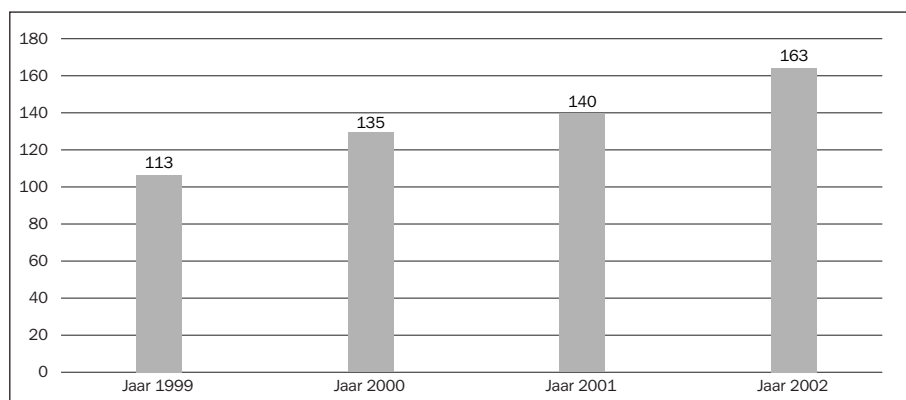
Figuur 2.1 Aantal strafzaken per arrondissement 1999 - 2002

Opvallend zijn de grote verschillen. Het zijn bovendien niet alleen de parketten van de grote steden waar veel zaken spelen. Amsterdam en Den Haag hebben de hoogste scores, maar parketten als Zwolle, Haarlem en Alkmaar scoren hoger dan Utrecht en Rotterdam. De Maasstad scoort van de grote steden het laagst. Aan de onderkant van de scores valt op dat met name in Limburg bijzonder weinig zaken bij het OM instromen. Kennelijk biedt het aantal inwoners of het aantal overheden binnen een arrondissement niet op voorhand een verklaring voor het aantal zaken tegen overtredende overheden. Een alternatieve verklaring is dat de score met name afhankelijk zou zijn van de al dan niet actieve opstelling van de milieuofficier ter plekke.

Ontwikkeling van de instroom

Het aantal zaken per jaar dat instroomt bij het OM vertoont over de onderzoeksperiode een licht stijgende lijn. Dit zou kunnen duiden op een feitelijke toename van overtredingen door overheden over de jaren heen. Een andere mogelijke verklaring zou kunnen zijn dat een intensievere aanpak door de opsporingsinstanties en toezichthouders wordt gehanteerd.

In de volgende figuur is de instroom van strafrechtelijke zaken weergegeven.



Figuur 2.2 Instroom zaken bij OM 1999 - 2002

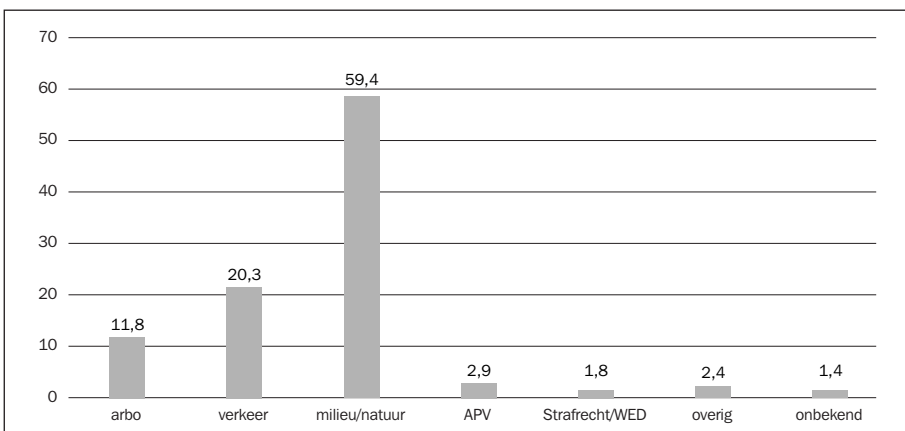
Wanneer we de gegevens niet groeperen naar de datum van instroom, maar naar de datum waarop het strafbare feit gepleegd is, dan wijzigt het beeld zich iets en wordt de trend in 2000 onderbroken. Het aantal zaken met een pleegdatum van voor 1998 was 10, in 1998 zijn 58 overtredingen gepleegd, 130 in 1999, 111 in 2000 en 146 in 2001.

Aard van de overtredingen

Een belangrijke vraag voor het onderzoek is welke regels door overheden overtreden worden. De inventarisatie laat een grote verscheidenheid aan wetten en regels

zien die overtreden worden. De 49 wetten, regelingen en besluiten zijn samengebracht in zes categorieën: ‘arbeidsomstandigheden’ (ARBO), ‘verkeer’, ‘natuur en milieu’, de ‘algemene politieverordening’ (APV), ‘strafrechtelijk Wet economische delicten’ en ‘overig’. Van 8 van de 552 zaken is niet bekend welke regel overtreden is, deze zijn samengevat onder de noemer ‘onbekend’. In de volgende figuur wordt aangegeven op welke gebieden overheden regels overtreden.

Duidelijk is dat verreweg de meeste overtredingen plaatsvinden op het gebied van milieu en natuur. Van deze overtredingen heeft ongeveer tweederde betrekking op de Wet Milieubeheer en de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Ook de Wet Bodembescherming scoort vrij hoog. Het gaat bij dit soort overtredingen om zaken als illegale lozingen, werken zonder de vereiste vergunning, gevaarlijke stoffen voorhanden hebben of bomen kappen zonder vergunning.



Figuur 2.3 Aard van overtreding (%)

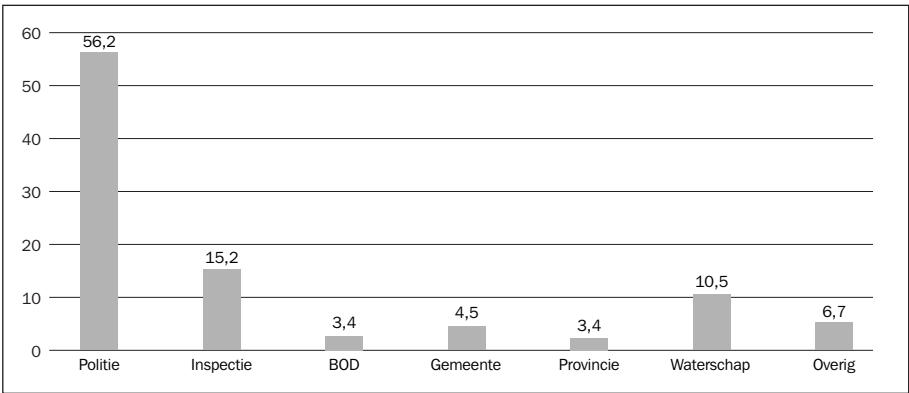
Verrassend is wellicht dat verkeer na milieu het hoogste scoort. Hierbij gaat het onder meer om de Wet goederenvervoer over de weg en de Wegenverkeerswet 1994. De meeste overtredingen (77 van de 112) betreffen het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990. Deze overtredingen worden voor een groot deel door de politie gepleegd. Ofwel: de politie in Nederland rijdt met enige regelmaat te hard of door rood licht. In sommige gevallen is die overtreding kennelijk niet gerechtvaardigd voor de reguliere taakuitoefening van de politie, alhoewel er bij een groot aantal zaken sprake is van een sepot.

De overtredingen op het gebied van de arbeidsomstandigheden betreffen met name de Arbeidsomstandighedenwet, het Arbeidsomstandighedenbesluit en de Arbeidstijdenwet. Vaak gaat het om artikelen waarin verplichtingen worden gegeven om gevaarlijke situaties voor werknemers te voorkomen.

Er zijn - zo valt op - maar weinig zaken die betrekking hebben op het Wetboek van Strafrecht (WvSr) en de Wet economische delicten (los van milieu- en Arbo-delicten). Hierbij is van belang te bedenken dat de commissie Roelvink heeft aanbevolen de overheid alleen voor orderingsdelicten te vervolgen. Commune delicten zijn in het voorstel van de commissie Roelvink niet vervolgbaar. Het aantal delicten op dit gebied is zeer beperkt: acht overtredingen van het Wetboek van Strafrecht. De overtredingen van dat Wetboek betreffen twee overtredingen van artikel 173b (het in gevaar brengen van de veiligheid van personen of goederen door het lozen van een bepaalde stof), een overtreding van artikel 225 (valsheid in geschrift), drie maal overtreding van artikel 307 (dood door schuld), overtreding van artikel 321 (verduistering) en overtreding van artikel 350 (vernietiging of beschadiging). Van de zaken met betrekking tot artikel 173b is geen beslissing bekend, de rest is geseponeerd. Duidelijk is dat de instroom van zaken tegen overheden die commune delicten plegen beperkt is.

Wie brengt deze strafzaken aan?

In onderstaande tabel wordt duidelijk welke instanties zaken met betrekking tot overtredende overheden aan het OM doorspelen.



Figuur 2.4 Wie brengt strafzaken aan? (%)

De politie blijkt volgens verwachting de meeste zaken bij het OM aan te brengen, op grote afstand gevolgd door inspecties, waterschappen, gemeenten, bijzondere opsporingsdiensten en provincies. Uit deze gegevens valt overigens niet precies af te leiden wie als eerste zaken ‘aan het rollen brengt’. De burger die aangifte doet bij de politie komt in deze figuur bijvoorbeeld niet terug. Er valt zodoende niet te bepalen of een in deze figuur genoemde instantie niet als doorgeefluik heeft gefungeerd.

De politie brengt vooral milieu- en verkeerszaken aan. De inspecties zorgen vooral voor zaken op het gebied van arbeidsomstandigheden, op afstand gevolgd door

milieu en natuur. Op arbeidsomstandigheden gebied hebben inspecties (in dit geval: de Arbeidsinspectie) 71% van de zaken aangebracht, terwijl op milieugebied 'slechts' 7% van de zaken door een inspectie (VROM-inspectie) is aangebracht.

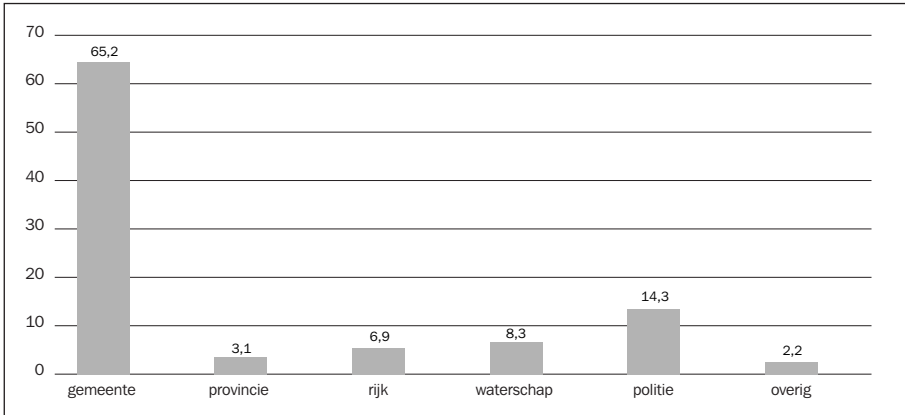
Tevens is gekeken hoe vaak overheden zaken tegen de eigen organisatie aanbrachten. Het blijkt dat dit 25 maal is gebeurd, waarbij opvalt dat 20 van deze zaken door de politie zijn aangebracht. Het gaat dan doorgaans om verkeersdelicten. De andere 5 zaken zijn door gemeenten aangebracht, waarbij er één gemeente is die 4 zaken tegen de eigen organisatie heeft aangebracht. Het lijkt er derhalve op dat het 'zelfreinigend vermogen' van het aanbrengen van strafrechtelijke zaken tegen de eigen organisatie op een enkele uitzondering na relatief beperkt mag worden genoemd.

Welke overheden overtreden?

Naast de vraag wie zaken aanbrengen is het interessant te bezien welke overheden als overtreder betrokken zijn bij zaken die bij het OM zijn aangebracht.

Onderstaand overzicht laat zien hoe de verhoudingen tussen de verschillende overheden op dit gebied liggen.

De gemeente is conform verwachting de grootste overtreder (65,2%). De relatief hoge score van 14,3% van de politie komt goeddeels op het conto van de eerder genoemde verkeersovertredingen.

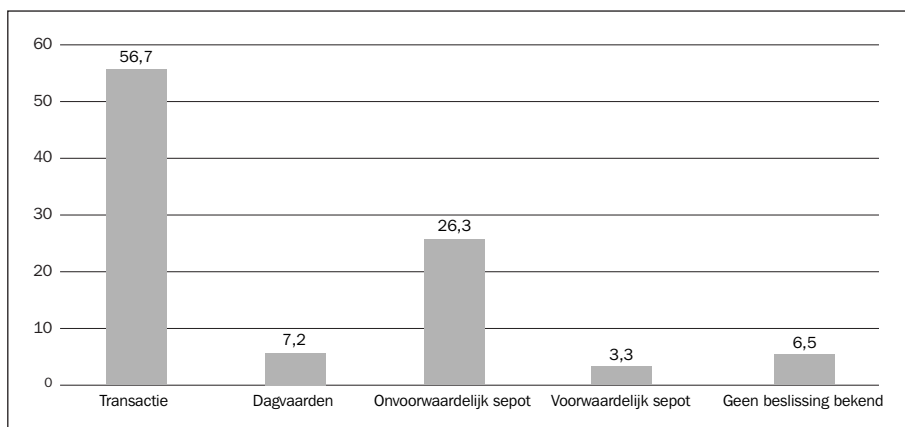


Figuur 2.5 Overtredende overheden (%)

Ondanks het feit dat de Staat niet vervolgbaar is op grond van het Volkel-arrest, zijn in de periode 1999-2002 toch 36 zaken tegen de Staat (het Rijk) bij het OM binnengekomen. In de meeste gevallen zijn deze zaken geseponeerd. In een aantal gevallen is getransigeerd voor kleinere overtredingen. In enkele gevallen gaat het om relatief hogere transacties of heeft het OM een dagvaarding uitgebracht, waarvan de beslissing van de rechter bij het schrijven van dit verslag nog niet bekend was.

Hoe worden zaken door het Openbaar Ministerie afgedaan?

De wijze van afdoening door het OM is in de volgende figuur weergegeven. Zoals eerder aangegeven zijn bij deze inventarisatie geen gegevens beschikbaar over hoger beroep. De uitspraken op dit gebied dienen zodoende met enige reserve beoordeeld te worden.



Figuur 2.6 Afdoeningswijze (%)

Kennelijk wordt de gang naar de rechter betrekkelijk weinig gemaakt (53 van de 552 gevallen). Transacties zijn in ieder geval een instrument dat veel frequenter wordt gehanteerd dan dagvaardingen. Overigens geldt ook voor de afdoening door het OM van zaken tegen bedrijven dat transacties veel meer voorkomen dan dagvaardingen. Het hoge aantal sepoten kan deels verklaard worden uit de strafrechtelijke immunititeit die in bepaalde omstandigheden op grond van de Pikmeer-arresten of het Volkel-arrest aan overheden is toegekend.

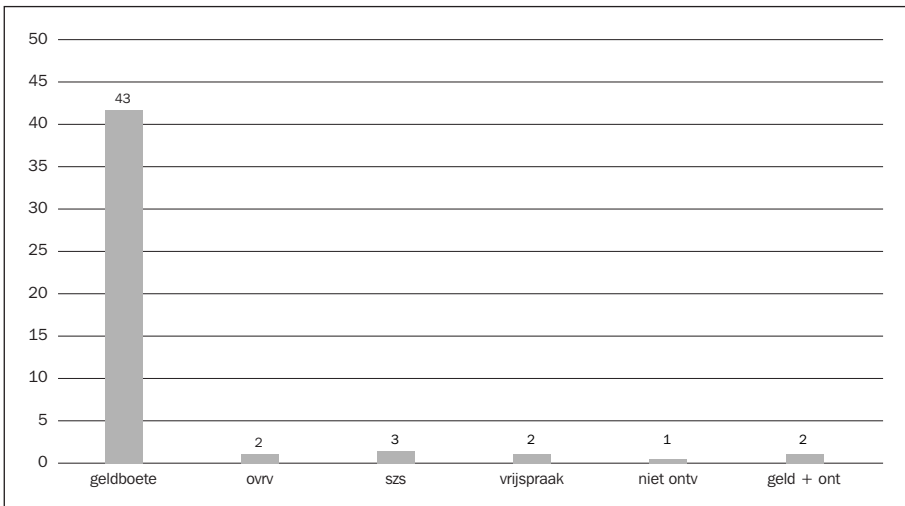
Voor alle soorten overtredingen, op overtredingen van het Wetboek van Strafrecht en de Wet op de economische delicten na (score hier is 0), geldt dat tussen de 6% en de 8% van de zaken tot een dagvaarding leidt.

De hoogte van de aangegane transacties varieert. De meeste transacties bedragen enkele honderden of duizenden euro's. De laagste transactie bedroeg € 45 voor overtreding van een onbekend voorschrift, hoogste transactie die is aangegaan bedroeg € 45.378 wegens overtreding van artikel 18.18 Wet milieubeheer (handelen in strijd met een aan een vergunning verbonden voorschrift).

Transacties die hoger zijn dan € 1.000 komen uitsluitend voor bij milieu en natuur en arbeidsomstandigheden. Bij milieu en natuur betreft meer dan 55% van de gevallen een transactie van meer dan € 1.000. Bij arbeidsomstandigheden is dit cijfer 62%. Van de 12 transacties boven de € 5.000 zijn er 11 afkomstig van milieu en natuur en 1 van arbeidsomstandigheden.

Als we het transactiebedrag afzetten tegen de overheid die de overtreding begaat, dan valt op dat transacties boven de € 1.000 voor het grootste deel aan gemeenten worden opgelegd.

Van de afdoening van zaken die voor de rechter zijn gebracht (voor zover dat is geregistreerd bij het OM) geeft de volgende figuur een overzicht. De categorieën die hier onderscheiden worden zijn: geldboete, ontslag van rechtsvervolging (ovrv), strafoplegging zonder straf (szs), vrijspraak, niet-ontvankelijkheid van het OM (niet ontv.) en geldboete plus ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (geld + ont.).



Figuur 2.7 Beslissing rechter

Uit deze cijfers valt af te leiden dat zaken die het OM voor de rechter heeft gebracht doorgaans door het OM worden gewonnen. In de grote meerderheid van de gevallen wordt een geldboete door de rechter opgelegd. Dit lijkt niet onlogisch. Gezien de gevoeligheid gecombineerd met een overheid die zich voor de strafrechter moet verantwoorden, zal het OM niet over één nacht ijs gaan.

Vergelijking met private organisaties

Het is interessant de vraag te beantwoorden of overheden meer of minder strafbare feiten plegen dan vergelijkbare private organisaties. Lastig is wel dat er geen statistieken zijn die tot overtuigende antwoorden leiden.

Wel zijn er cijfers beschikbaar over het aantal bij het Openbaar Ministerie ingestroomde strafzaken tegen rechtspersonen in de periode 1999-2002. Het totaal aantal zaken tegen rechtspersonen in die periode bedraagt 60.134. Als we dit afzetten tegen het aantal strafzaken tegen overheden in die periode (552), blijkt dat

0,9% van het totaal aantal strafzaken tegen rechtspersonen betrekking heeft op overheden. Aangezien de meeste strafzaken tegen overheden betrekking hebben op milieu, is ook gekeken naar de cijfers voor drie milieuwetten die de meeste overtredingen te zien geven. Hierbij blijkt dat van de strafzaken tegen rechtspersonen met betrekking tot de Wet milieubeheer 1,43% op overheden betrekking heeft. Voor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is dit percentage 0,7% en voor de Wet bodembescherming is dit percentage 3,3%.

Duidelijk is dat het aantal ingestroomde strafzaken tegen overheden in absolute zin veel kleiner is dan die tegen private organisaties. Om dat in perspectief te plaatsen, zijn cijfers nodig over het aantal overheden en private partijen dat de wet kan overtreden. Uit cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat er in totaal 691.335 bedrijven zijn in Nederland en 1625 overheden.¹² Dat betekent dat overheden slechts 0,2% uitmaken van het totaal aantal overheden en bedrijven tezamen. Ervan uitgaande dat bedrijven en overheden nooit meer dan één keer een strafzaak tegen zich gevoerd zien, betekent dit dat 8,6% van de bedrijven en 33% van de overheden wel eens een strafzaak tegen zich gevoerd krijgt. Een weer geheel andere interpretatie is mogelijk op basis van werknemersaantallen in de private en overheidssector. Het aandeel in de werkgelegenheid van 'de overheid' is 13,2% (986 van 7.491 duizend werknemers), terwijl het aandeel in strafzaken slechts 0,9% bedroeg.

Bij dat alles komt dat allerlei factoren de vergelijking tussen de private en de publieke sector extra bemoeilijken. Het is altijd al lastig een verband te leggen tussen het aantal strafzaken en het aantal gepleegde strafbare feiten, maar hier geldt ook nog het vertroebelend effect van zaken als de beperkte vervolgbaarheid van overheden, de mogelijkheid dat voor overheden minder handhavingscapaciteit wordt ingezet dan voor bedrijven en de mogelijkheid dat zaken tegen overheden eerder op andere wijze (bijvoorbeeld via politiek/bestuurlijke weg) worden afgedaan dan zaken tegen bedrijven.

Al met al kan op basis van de statistieken geconcludeerd worden dat het absolute aantal strafzaken tegen overheden geringer is dan die tegen bedrijven, maar dat daaruit geen conclusies mogelijk zijn over de omvang van het aantal strafbare feiten noch over de vraag of overheden zich in dit opzicht beter of slechter gedragen dan bedrijven.

2.4 Context van opsporing en vervolging

Om de statistieken over overtredingen door overheden in context te kunnen plaatsen, is aanvullend kwalitatief onderzoek gedaan. In zes gesprekken met officieren van justitie, beleidsmedewerkers en politiefunctionarissen is aan de orde gesteld welke afwegingen een rol spelen in besluitvormingsprocessen die uiteindelijk tot een strafzaak en veroordeling kunnen leiden.

Het aanvullend onderzoek richtte zich met name op overtredingen op milieuterein. Hiervoor werd over de periode 1999-2002 melding gemaakt van 328 milieuzaken op een totaal van 552. Het gaat daarbij uiteraard alleen om strafrechtelijke zaken. Zaken als waarschuwingsbrieven, bestuurlijk overleg, bestuursrechtelijke of privaatrechtelijke sancties vallen buiten deze cijfers, maar zijn in de interviews wel aan de orde gesteld.

2.4.1 Organisatie

Binnen het Openbaar Ministerie heeft elk van de 19 parketten officieren en secretarissen die milieuzaken doen. Op centraal niveau is er de Coördinatie Commissie Milieu (CCM) van het OM. Voorzitter van die commissie is procureur-generaal Steenhuis, portefeuillehouder milieu van het College van PG's. De commissie functioneert als landelijk beleidsoverleg van het OM voor 'milieu'. Ook de landelijk coördinerend milieuofficier van het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie zit in de commissie. Lokaal vindt het meeste overleg plaats. Feitelijk zijn er 12 parketten die iets aan milieu doen en wordt er de facto soms een bovenregionale aanpak gehanteerd. De parketten richten zich veelal op 'milieu en economie', waarmee bedoeld wordt dat met name zaken wegens de Wet op de economische delicten worden aangepakt.

In de toekomst worden milieutaken anders binnen het OM georganiseerd. Milieu komt onder één hoofdofficier te vallen en er komen vijf of zes gedeconcentreerde units die zich met milieu bezig houden.

Aan het eind van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig werd milieu een 'hot topic' binnen de politie (met gespecialiseerde milieueenheden bij sommige regio's). Toch heeft de gemiddelde politieman maar weinig affiniteit met milieu; men is er niet altijd goed voor opgeleid en geeft er weinig prioriteit aan. Inmiddels heeft de Raad van Hoofdcommissarissen besloten dat elke regio een eigen milieuteam moet hebben. De visie van de politie is dat eenvoudige zaken, de 'vuilniszak in het bos', bij de afzonderlijke regio's in de basispolitiezorg moeten blijven. Zwaardere zaken moeten door een milieuteam worden opgepakt. Er is ook een unit landelijke milieucriminaliteit (UMC) die onder het landelijke korps, de KLPD, valt. Deze eenheid geeft een landelijk criminaliteitsbeleid op dit gebied aan en doet de voorbereidingen voor projecten die door de milieuteams, BOD'en of de VROM-inspectie kunnen worden opgepakt. Het Informatie en Expertisecentrum Milieu van het LSOP wil daarnaast als aanjager voor de politie op milieugebied fungeren, als informatiemakelaar, expertiseleverancier en verbeterplatform. Voor de politie geldt zo mogelijk nog sterker dan voor het OM dat milieutaken erg versnipperd zijn. Er zijn milieuteams, maar er zijn ook regio's zonder specifieke milieu-unit; dan ligt de verantwoordelijkheid bij milieucoördinatoren die bij districten zijn aangesteld. Daar bestaan veel verschillen, want de aansturing geschiedt

in beginsel door de eigen districtschef. Commune delicten (de ‘klassieke’ misdrijven zoals moord, doodslag, diefstal en beroving) gaan daar altijd voor.

Tot slot is het vermeldenswaard, zeker vanuit de thematiek van ‘overtredende overheid’, dat bij de politie in discussie is dat het geld voor het milieu jarenlang naar andere doeleinden is weggestroomd. Ter illustratie: een geïnterviewde gaf aan dat binnen een bepaalde regio weliswaar een speciaal milieuteam was ingesteld, maar dat van het aantal fte’s dat formeel aan milieu is toegekend, 60% daadwerkelijk aan milieu was toegekend en de rest was herverdeeld over ‘reguliere’ taken van het regiokorps. Ook het OM heeft boter op het hoofd, zo stelt een officier. Wel wordt er inmiddels meer aan milieu gedaan, mede dankzij de totstandkoming van het functioneel OM.

2.4.2 Opsporen en vervolgen

De politie heeft bij overtredingen uiteraard de gewone dwangmiddelen voorhanden: aanhouden, beslagleggen, onderneming stilleggen, procesverbaal opmaken. Daarnaast kan in voorkomende gevallen een waarschuwing worden gegeven. Het bestuur kan een bestuurlijke transactie opleggen of dwangsom, bestuursdwang of intrekking van de vergunning hanteren.

Zaken komen meestal binnen via de politie, maar ook door toezichthouders en soms door gemeenten zelf. In incidentele gevallen speelt een ambtenaar voor klokkenluider.

Als het bestuur bestuursrechtelijke maatregelen neemt, wordt meestal afgezien van de strafrechtelijke aanpak. De politie wil zich richten op opsporing. Soms wordt er voor gekozen zaken in het lokaal driehoeksoverleg te brengen, maar dat hoeft niet altijd tot een strafrechtelijk vervolg te leiden.

Naast de strafrechtelijke vervolging (kan uitmonden in trits van sepot, transactie, dagvaarding) wordt ook gewerkt met wat ‘flankerend beleid’ heet: dan wordt er een waarschuwingsbrief gestuurd met het verzoek om binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen. In dit soort gevallen wordt volgens een officier geen parketnummer ingevoerd, want ‘dat is slecht voor onze cijfers’. Eén officier meldt dat overheden die vaker regels overtreden in uitzonderlijke gevallen wel eens worden geconfronteerd met het informeren van de gemeenteraad.

Overheden

Hoe zit het meer specifiek met de bereidheid overheden op te sporen en te vervolgen?

Het aantal strafrechtelijke zaken tegen overheden is niet groot. Wel gaat het volgens een officier om het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Het OM doet, gezien het uitgangspunt ‘actief opsporen, genuanceerd vervolgen’, ook veel zaken

tegen overheden af via andere vormen dan vervolging. Soms leidt de opstelling van het OM tot ergernis. In de gesprekken is een voorbeeld genoemd van een geval waarin het OM het zelf ‘heeft laten liggen’. Het betrof Rijkswaterstaat. Dat deed zelf melding van een door de eigen organisatie gepleegde milieuovertreding, maar de desbetreffende officier van justitie besloot er niks mee te doen, ook geen transactie, ondanks het feit dat hij hiertoe wel bevoegd was. Het ging om het uitvoeren van een werk waarbij in strijd was gehandeld met regels uit het Bouwstoffenbesluit.

Aangegeven wordt verder dat er op het ‘rode spoor’ (ruimtelijke ordening) veel mis gaat. De wijziging om overtreding van de Wet op de ruimtelijke ordening strafbaar te stellen via de WED wordt toegejuicht door gesprekspartners, te meer daar ze vaak moeten optreden tegen milieuinrichtingen die ‘daar überhaupt niet hadden mogen staan, omdat ze in strijd met het bestemmingsplan en zonder vrijstelling daar zijn neergezet’. Dan wordt een boete voor een milieuovertreding gegeven, symptoombestrijding, terwijl de basis fout is. Overigens is er het wetsontwerp tot strafbaarstelling op dit gebied. Met name bij de gemeenten bestaan reserves tegen het wetsvoorstel.¹³ De overtredingen op dit gebied worden veroorzaakt door ingewikkelde regels, vermenging van bevoegdheden (‘de situatie vraagt eigenlijk om belangenverstrengeling’) en het gebrek aan handhaven op afstand.

Het OM heeft een aparte richtlijn opgesteld voor de te hanteren aanpak bij het vervolgen van overtreden, naar aanleiding van het Pikmeer-II arrest. De kern ervan ligt in de volgende kernformule: ‘actief opsporen, genuanceerd vervolgen.’ Als algemeen uitgangspunt wordt gesteld:

“Dit betekent niet dat het openbaar ministerie nu zonder meer alle strafbare feiten moet gaan vervolgen, waartoe het vervolgingscriterium van de Hoge Raad op zich de mogelijkheid geeft. Uitgangspunt dient te zijn dat voorzover strafrechtelijke immuniteit daaraan niet in de weg staat, de (lagere) overheid in beginsel op dezelfde manier strafrechtelijk aansprakelijk wordt gesteld voor overtredingen als privaatrechtelijke rechtspersonen, die een vergelijkbare verboden gedraging hebben verricht. Hieraan ligt het gelijkheidsbeginsel ten grondslag. Dit uitgangspunt impliceert een actief opsporen.”¹⁴

Er zijn voor het OM echter verschillende redenen mogelijk om niet tot vervolging over te gaan:

- ingrijpen van de strafrechter is ontijdig of verstoort de goede gang van een bestuurlijk proces;
- er is of zal bestuurlijk, bestuursrechtelijk of politiek worden ingegrepen;
- een andere reactie, zoals een brief van de hoofdofficier van justitie, kan er voor zorgen dat het vertrouwen bestaat dat de betrokken overheid maatregelen neemt om herhaling te voorkomen.

De aanwijzing geeft expliciet aan dat de beslissing om een overheid te vervolgen politiek of bestuurlijk gevoelig kan liggen. Om deze reden wordt aangegeven dat de hoofdofficier van justitie altijd van dergelijke beslissingen in kennis gesteld moet worden. Zowel bij vervolging als bij sepot dienen de betrokken toezichthouders (zoals bijvoorbeeld de VROM-inspectie en de provincie) te worden ingelicht. Het overheidsorgaan dient zelf uiteraard ook te worden geïnformeerd, waarbij aangegeven wordt dat bij meer ernstige gevallen overwogen moet worden ook het politieke controle-orgaan (de gemeenteraad bijvoorbeeld) op de hoogte te stellen.

Over de bekendheid met en het belang van deze richtlijn verschillen de meningen. De richtlijn is volgens de ene officier wel redelijk bekend in den lande en wordt ook toegepast, een ander heeft de indruk dat het 'ding' vooral veel in de la ligt, op enkele actievelingen na. Daarnaast is de OM-strategie milieu leidend. In deze strategie worden algemene uitgangspunten voor de betrokkenen bij de milieuhandhaving geformuleerd en worden kernbepalingen voor opsporing en vervolging op milieugebied aangegeven, die altijd tot het direct opmaken van procesverbaal zouden moeten leiden.

Op basis van enkele gesprekken kunnen geen conclusies getrokken worden over de opstelling van 'het' Openbaar Ministerie. Het beeld is divers. Er zijn officieren die strikt in de leer zijn: "Overheden mogen van mij echt niks fout doen.". Maar er worden ook spanningen gesignaleerd tussen specialisten en anderen. De specialisten zijn de fanatiekelingen die soms iets strenger zijn dan wellicht realistisch is en hoog inzetten. Dit geldt ook voor de politie, waar de milieumensen een soort strijd voor erkenning van het belang van hun thema en werk voeren.

De diversiteit typeert ook de politie. We spraken medewerkers die opvallend mild voor de overheid waren ('in elke goede familie gaat wel eens wat mis'), zeker als de overheid al verbeteringen in gang zet. Is het bovendien niet 'zonde om veiligheids-geld in te moeten zetten om de eigen overheid aan te pakken'? De coulante benadering staat haaks op die van twee regionale milieupolitiemedewerkers die melden dat overheden juist hard aangepakt moeten worden en dat het met de overheid de spuigaten uit dreigt te lopen.

Factoren die verder van belang zijn voor het al dan niet vervolgen van overheden zijn de 'ellende en rompslomp' die het met zich meebrengt als het OM een zaak tegen overheden oppakt. Baten staan daartoe - in de beleving van geïnterviewde officieren - vaak in geen verhouding. Waarom dan niet de democratische controle haar werk laten doen? Individuele ambtenaren worden zelden vervolgd, omdat de bewijsvoering in dit soort zaken erg lastig is. Strafrechtelijk vervolgbare overtredingen worden dus niet allemaal aangepakt wegens eerder vermelde factoren. Daarnaast speelt ook het opportuniteitsbeginsel van het OM een rol.

Samenwerken

Vaak is er een lokaal handhavingsoverleg, waar politie, gemeenten, waterschappen, inspectie en OM aanschuiven. Meldingen van zaken tegen overtredende overheden komen niet standaard in het driehoeksoverleg, maar er wordt door de behandelend Officier van Justitie wel steeds een melding gedaan aan de hoofdofficier van justitie (er zijn ook regels opgenomen in voornoemde richtlijn van het OM over de vraag wie geïnformeerd moeten worden bij zaken tegen overtredende overheden).

De politie is volgens het OM te vaak afhankelijk van de gegevens die een gemeente aanlevert. De gemeente heeft vaak meer specifieke expertise en voor metingen is de politie vaak afhankelijk van de inzet en middelen van een gemeentelijke milieudienst. De milieuteams van de politie zijn vaak zelfstandig actief, maar waar er geen aparte unit is, wordt louter reactief gewerkt: als de telefoon gaat komt men in actie, anders niet. De VROM-inspectie is volgens respondenten niet erg actief in het aanbrengen van strafrechtelijke zaken. Dit komt volgens een geïnterviewde door het gebrek aan een handhavingscultuur bij de inspectie. Een andere geïnterviewde geeft aan dat het OM vooral gebruik maakt van de expertise van de inspectie. OM en inspectie houden elkaar op de hoogte, maar de inspectie verschuilt zich nog wel eens achter het feit dat zij 'slechts' tweedelijnstoezicht houdt.

2.4.3 Motieven en oorzaken voor overtreding

Vrij eensgezind komt naar voren dat overtreding door overheden gekoppeld is aan de afstand die het bestuur heeft tot belanghebbende burgers, organisaties en bedrijven. Hoe dichter het bestuur op besluitvorming zit, hoe groter de kans dat er oneigenlijke dingen gebeuren. Dit speelt vooral bij kleinere gemeenten, waar de burgemeester - bij wijze van spreken - dagelijks alle genoemde belanghebbenden tegenkomt.

Daarnaast blijkt het bestuur vaak slecht op de hoogte gehouden te worden door de eigen ambtenaren. Een officier van justitie meldde dat wel eens wordt gebeld met burgemeesters, die dan zelf geschokt zijn te horen wat er binnen de eigen gemeente op milieugebied aan de hand is. Het levert voor bestuurders altijd een dilemma op: 'Handhaving is niet leuk voor de burgers'. Er wordt verwacht dat streng wordt gehandhaafd, maar niemand wil er echt last van krijgen.

Aan de andere kant geven sommige geïnterviewden, zowel van het OM als van de politie, aan dat ze actieve tegenwerking krijgen van overheden in onderzoeken naar misstanden. Een politiemedewerker gaf aan dat hij bijna altijd een terughoudende, defensieve opstelling van overheden ervaart. Diverse malen is hem door bestuurders voorgehouden dat 'hij zich niet als een olifant in de porseleinkast moet gedragen.' Als positieve, maar zeldzame uitzondering noemt hij een samenwerkingsverband van vier kleine gemeenten, waarbij de milieudienst zich actief en

open opstelt, ook richting de politie. Consequentie is dat van dit relatief kleine gebied uit de regio bijna de meeste zaken op milieugebied voortkomen. In dit geval heeft de betreffende milieudienst expliciet richting de politie aangegeven dat het inschakelen van de politie als legitimatie dient om voor de betrokken bestuurders aan te geven dat er wel opgetreden moet worden. De politie kan hier zodoende als ‘breekijzer’ fungeren voor het op gang brengen van veranderingen.

Tot slot kan gewezen worden op de pettenproblematiek. Gemeenten zijn vaak zelf opdrachtgever van bepaalde werken. Dat geeft ze een financieel belang bij de uitvoering van de opdracht. Het geldende principe is doorgaans ‘zo goedkoop mogelijk’ en volgens een geïnterviewde ‘is in die situatie het niet naleven van regels doorgaans goedkoper’. De gemeente is vaak degene die voor de uitvoering van de opdracht een vergunning moet geven en ook nog eens verantwoordelijk is voor het toezicht en de handhaving op dit gebied. Soms kan daar nog aan toegevoegd worden dat de regels ook op gemeentelijk niveau worden vastgesteld. Op deze wijze zijn er situaties waarbij overheden bijna alle touwtjes in handen hebben of, om met een geïnterviewde te spreken: ‘op zo’n manier ben je bijna Onze Lieve Heer zelf’.

Noten:

- 11 In het deelrapport dat ten grondslag ligt aan dit hoofdstuk is meer informatie terug te vinden. In een bijlage daarbij is opgenomen welke gegevens per zaak beschikbaar waren.
- 12 Zie www.cbs.nl voor gegevens over aantallen bedrijven en overheden en meer specifiek over het aantal werknemers: <http://www.cbs.nl/nl/publicaties/publicaties/arbeid/sociaal-economische-mnd/v-4-0310.pdf>
- 13 Zie de Kamerstukken over het wijzigingsvoorstel van de Wet op de ruimtelijke ordening op dit punt, TK 2002-2003, 28734, nr. 1-5.
- 14 Aanwijzing voor de opsporing en vervolging van overheden, *Staatscourant* 1998, nr. 82, p. 18.

3. Zicht van inspecties op overtredende overheden

3.1 Inleiding

Er zijn in Nederland ongeveer twintig landelijke inspecties die op diverse terreinen toezicht houden op de naleving van regels.¹⁵ Zij verzamelen informatie om te kunnen beoordelen of er wordt voldaan aan eisen en regels, naar aanleiding waarvan desgewenst kan worden geïntervenieerd. Sinds de rampen in Enschede en Volendam is de publieke aandacht voor handhaving en toezicht toegenomen, waardoor ook de inspecties op verhevigde belangstelling kunnen rekenen. Qua omvang, bevoegdheden en werkterrein zijn er grote verschillen tussen de inspecties. Niet alle inspecties houden zich bezig met het toezicht op overheden.

Uit onderzoek waarover de Algemene Rekenkamer in maart 2002 rapporteerde bleek dat de handhaving door rijksinspecties nogal wat gebreken vertoonde.¹⁶ Het doel is vaak onduidelijk (handhavingsniveau), het zicht op de werkelijkheid is beperkt (wat is het nalevingsniveau) en men weet niet of onvoldoende wat de effectiviteit van de eigen inspanningen is. Dat leidde tot velerlei initiatieven van de inspecties zelf om daarin verbetering aan te brengen en dat komt ook in ons onderzoek terug.

Drie inspecties zijn onderzocht. Milieu is als thema geselecteerd omdat het in alle discussies over overtredende overheden wordt genoemd als hét terrein waarop overheden regels overtreden. Dit beeld wordt bevestigd door de inventarisatie van strafzaken tegen overheden waarover in hoofdstuk 2 werd gerapporteerd. De keuze voor de VROM-inspectie was zodoende snel gemaakt. Vanwege de betekenis van de rampen in Enschede en Volendam is ook het thema (brand)veiligheid in het onderzoek meegenomen (Inspectie Openbare Orde en Veiligheid).

Daarnaast is bewust gekozen voor een terrein dat minder voor de hand ligt, teneinde te bezien of ook daar regelovertreding door overheden voorkomt. Met het oog daarop is uit de welzijnssfeer de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming geselecteerd.

In dit hoofdstuk rapporteren we per inspectie. Steeds volgt eerst een korte typering van de inspectie en het beleidsterrein, gevolgd door informatie over de onderzoeken die zijn bestudeerd. Daarna gaat het om de mate van regelnaleving, de motieven die voor niet-naleving gelden, de sancties die daarop (kunnen) volgen en de maatregelen die denkbaar zijn. We sluiten af met een beknopte analyse.

3.2 VROM-inspectie

3.2.1 Inleiding

De VROM-Inspectie is ontstaan in 2002 door het samenvoegen van de drie inspecties die voorheen de VROM-gebieden bestreken: de inspectie Volkshuisvesting, de inspectie Ruimtelijke Ordening en de inspectie Milieuhygiëne (inclusief de Kernfysische Dienst). Daarnaast zijn ook de voormalige Dienst Recherchezaken en de VROM-IOD ondergebracht bij de VROM-inspectie. De fusie is onder meer ingegeven door de wens om binnen het ministerie van VROM beleid en handhaving duidelijk van elkaar te scheiden.¹⁷

De inspectie staat onder leiding van een inspecteur-generaal die rechtstreeks verantwoording aflegt aan de minister. De inspectie is verdeeld in vijf regio's, met kantoren in Eindhoven, Rotterdam, Haarlem, Arnhem en Groningen en een hoofdkantoor in Den Haag. Er werken ongeveer 700 mensen. Daarmee is de VROM-Inspectie in vergelijking met andere inspecties in Nederland qua omvang groot te noemen.

De VROM-inspectie heeft primair tot taak zorg te dragen voor een goede handhaving van de VROM-regelgeving. De taken en bevoegdheden van de VROM-Inspectie zijn neergelegd in een groot aantal wetten. De inspectie onderscheidt zelf een aantal gebieden:

Ten eerste het eerstelijnstoezicht. Dat is het toezicht van de VROM-Inspectie zelf op de naleving van wetten en regels (de inspectie doelt hierbij met name op de naleving door burgers en bedrijven, maar er kunnen ook overheden toe behoren). De inspectie beschikt over de bevoegdheden die een toezichthouder heeft op grond van artikel 5:14 e.v. van de Algemene wet bestuursrecht. Vermeldenswaard is nog dat de VROM-Inspectie in bepaalde gevallen bestuurlijk handhavend kan optreden door het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of het intrekken van een vergunning.

Ten tweede het tweedelijnstoezicht dat zich richt op de uitvoering en handhaving door andere overheden. Met name gemeenten en provincies hebben veel taken met betrekking tot uitvoering en handhaving van VROM-regelgeving. In het kader van dit toezicht heeft de inspectie verschillende bevoegdheden, zoals inlichtingen vor-

deren, bezwaar of beroep instellen tegen besluiten van andere overheden, verzoeken aan overheden om een handhavingsbeschikking te nemen, adviseren aan de minister besluiten van overheden te laten vernietigen.

De derde taak is de handhaving van rijksbeleidnota's, waarbij bezien wordt of overheden de uit landelijke beleidsnota's voortvloeiende verplichtingen nakomen. Ten vierde kan de inspectie observeren, signaleren en informeren om de handhaving te versterken. Hierbij kan gedacht worden aan het terugkoppelen van ontwikkelingen in het veld aan de beleidsmakers of samenwerken met andere inspecties.

Tot slot de opsporing van strafbare feiten. Hiermee is met name de VROM-IOD (dit is een Bijzondere Opsporingsdienst, een zogenaamde BOD) belast.

Het takenpakket van de Inspectie is dus divers en breed. De Inspectie kan bezien hoe het is gesteld met de naleving en handhaving van specifieke regels in de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sfeer. Ook kan ze nagaan hoe het is gesteld met de doorwerking van beleidsplannen en ziet ze voor zichzelf een functie in het vertalen van verlangens in het veld naar de beleidsmakers (gericht op handhavingsstrategieën).

Feitelijk doet de inspectie een aantal soorten onderzoek. Er is structureel onderzoek, vooral gericht op gemeenten. Het betreft hier onderzoek dat vooraf door de inspectie is gepland in het kader van de reguliere taakuitoefening. Daarnaast wordt er onderzoek verricht naar aanleiding van klachten en meldingen en incidentgericht onderzoek, naar aanleiding van grotere incidenten.

Belangrijke invloed op de organisatie en de werkwijze heeft de samenvoeging van de verschillende VROM-disciplines in één inspectie. Om deze ontwikkeling vorm te geven heeft de VROM-inspectie de volgende visie geformuleerd:

“VROM staat voor kwaliteit in wonen, ruimte en milieu. Veiligheid en gezondheid staan daarbij voorop. De VROM-inspectie draagt daaraan bij door te zorgen voor een aantoonbaar betere naleving van de regels en een dito uitvoering van het VROM-beleid. De Inspectie is verantwoordelijk voor de handhaving en ziet erop toe dat zowel burgers, bedrijven als overheden zich aan de regels houden. Het optreden van de Inspectie is altijd gericht op een duurzame leefomgeving.”¹⁸

Belangrijk voor het takenpakket is dat de leiding een cultuuromslag voorstaat. De tijden waarin inspecteurs na geconstateerde overtredingen uitgebreid in overleg gingen met de overtreders, moeten voorbij zijn. De gewenste cultuur is duidelijk meer en meer gericht op een stringente aanpak van overtredingen.

De inspectie worstelt nog wel met het spanningsveld tussen de relatie met de betrokken overheden en het interveniëren ten behoeve van de naleving van regels. De leiding is voor verscherping maar hiervoor dient het personeel van de inspectie

een omslag te maken. De inspectie lijkt in elk geval bewust bezig overheden steeds vaker aan te spreken op hun gedrag en waar nodig actief op te treden om overtredingen aan te pakken.

3.2.2 Regelnaleving in de VROM-sector

De sector waar de inspectie zich op richt is divers. Het gaat om burgers, bedrijven en overheden en de mate waarin zij vele verschillende wetten naleven en handhaven: van de Kernenergiewet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening tot de Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

De eerstelijns handhaving op VROM-gebied ligt doorgaans bij gemeenten, provincies en waterschappen. Er zijn grote verschillen tussen deze overheden in de wijze waarop zij met handhaving omgaan. Zaken als de omvang van de overheidsorganisatie, beschikbare capaciteit en expertise, omgeving en politiek/bestuurlijke factoren spelen een rol bij de mate waarin lagere overheden tegen overtredingen optreden. Overigens valt op dat de VROM-inspectie het eerstelijns toezicht uitvoert op (onderdelen van) het Ministerie van Defensie, maar niet op overige onderdelen van de Rijksoverheid, zoals bijvoorbeeld Rijkswaterstaat.

De professionaliteit van de handhaving door met name gemeenten laat op dit moment sterk te wensen over. Er is een grootschalig traject gestart om per 1 januari 2005 de handhaving van de VROM-regels geprofessionaliseerd te hebben. Een in het kader van dit traject gehouden nulmeting wees uit dat geen van de handhavende organisaties in Nederland geheel aan de eisen voldoet en dat de helft van de organisaties zelfs niet aan de helft van de eisen kan voldoen. De VROM-inspectie bevond zich overigens onder de relatief goed presterende instanties op dit gebied.

VROM-jaarverslag 2002

In het jaarverslag over 2002 geeft de VROM-inspectie een uitgebreide opsomming van de resultaten van de onderzoeken die ze heeft gedaan. Het eerstelijns toezicht van de inspectie op overheden is eigenlijk maar zeer beperkt, alleen kerncentrales en het Ministerie van Defensie zijn in dit verband relevant. Bij kerncentrales worden nauwelijks overtredingen geconstateerd. Bij Defensie worden wel overtredingen geconstateerd, zowel in de administratieve sfeer als wat betreft onderhoud, gebruik van voorzieningen en onjuiste opslag van gevaarlijke stoffen. Volgens de inspectie illustreren de overtredingen dat het milieuzorgsysteem van Defensie niet goed werkt en dat druk vanuit de inspectie nodig is om een goede naleving te bevorderen.

Vanuit het tweedelijns toezicht op overheden zijn meer onderzoeksgegevens bekend. Hierbij is de voornaamste conclusie dat de handhaving met name door gemeenten op de VROM-gebieden veel te wensen over laat. Volgens de inspectie

hebben de rampen in Enschede en Volendam onvoldoende tot actie van de kant van gemeenten geleid. Op milieugebied is de vergunningverlening redelijk in orde, zij het dat er nog veel verouderde vergunningen zijn. De handhaving van milieuregels is vaak niet systematisch opgezet en ver onder de maat. Ook op het gebied van bouwen is de handhaving onvoldoende. Slechts 60% van de door de inspectie onderzochte dossiers waren volledig genoeg om op de belangrijkste aspecten van het Bouwbesluit te kunnen toetsen. Desalniettemin zijn in 547 van de 1447 onderzochte dossiers overtredingen van het bouwbesluit aangetroffen. De verlening van bouwvergunningen is redelijk in orde, maar wat betreft het verlenen van gebruiks- en sloopvergunningen en de administratieve organisatie scoort hoogstens een kwart van de gemeenten goed. Ruimtelijke ordening is een sector die relatief minder aandacht heeft gekregen dan milieu en bouwen, maar juist hier lijken de grootste problemen te bestaan. Zowel de handhaving als de uitvoering is ver onder de maat. Er zijn erg veel verouderde bestemmingsplannen (in 40% van de gemeenten is de helft van de bestemmingsplannen ouder dan de in de Wet op de Ruimtelijke Ordening toegestane termijn van 10 jaar), waardoor bij 1 op de 5 bouwvergunningen een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig was. Doorgaans is verlening van vrijstellingen conform de regels, maar in incidentele gevallen worden deze regels niet nageleefd. In 60% van de gemeenten is geen handhavingsbeleid op dit gebied vastgesteld. De sanctionering van overtredingen is eveneens slecht verzorgd.

De VROM-inspectie heeft verscherpt toezicht bij 7 gemeenten ingesteld. Hier kunnen verschillende redenen voor zijn: structurele en bewuste regelovertrekking door een gemeente, niet optreden tegen overtredingen, gevaar voor de veiligheid van burgers, twijfel aan de integriteit van het gemeentebestuur of onvoldoende bestuurlijke wil om te verbeteren.

Naleving VROM-beleid en wet- en regelgeving

De VROM-inspectie heeft een soort expertenquête onder de eigen medewerkers gehouden, waarbij per wettelijke regeling verschillende elementen zijn beoordeeld. De wettelijke regeling zelf wordt beoordeeld op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid. Regels die op alle gebieden slecht scoren zijn de regels met betrekking tot bestemmingplannen en vrijstellingen daarvan. Voorbeelden van milieuregels die problemen opleveren zijn het bouwstoffenbesluit (niet handhaafbaar en fraudebestendig) en de Regeling lekdichtheidsvoorschriften koelinstallaties (niet fraudebestendig). De Wet milieubeheer en de daar onderliggende besluiten voldoen wel aan de criteria, net als bijvoorbeeld de Wet geluidhinder en de regels met betrekking tot luchtkwaliteit.

De naleving van de wettelijke regelingen wordt eveneens beoordeeld. Hierbij is het beeld ongeveer gelijk aan dat van het jaarverslag: op sommige punten wordt redelijk tot goed gescoord (kerncentrales, hygiëne en veiligheid van zwembaden), maar

er zijn ook sectoren waar de naleving slecht genoemd wordt. Hier kunnen met name de naleving van de regels met betrekking tot bestemmingsplannen en vrijstellingen van bestemmingsplannen worden genoemd alsmede de naleving van de regels op het gebied van milieubeheer door Defensie.

Ook de visie van de VROM-inspecteurs op de niet-naleving van regels is onderzocht. Leidraad was het aantal factoren dat in de zogenaamde Tafel van Elf is terug te vinden¹⁹:

1. dimensies voor spontane regelnaleving:
 - kennis van de regels;
 - afweging tussen kosten en baten;
 - acceptatie van de regels;
 - waarden van de doelgroep;
 - informele controle.
2. controle-dimensies:
 - informele meldingskans;
 - perceptie van de controlekans;
 - perceptie van de detectiekans;
 - selectiviteit van de toezichthouder.
3. sanctie-dimensies:
 - sanctie-kans;
 - sanctie-ernst.

Van de mogelijke oorzaken van niet-naleving worden de volgende het meest genoemd: kennis van de regels, het maken van een afweging tussen kosten en baten, de waarden van de doelgroep die de regels moet naleven, de inschatting die men maakt van de kans dat men gecontroleerd wordt en de perceptie van de kans dat een sanctie wordt opgelegd. In algemene zin kan men zeggen dat de meest genoemde redenen betrekking hebben op de dimensies voor spontane regelnaleving. De dimensies die betrekking hebben op controle scoren wat lager. Sancties scoren wel hoog, maar dan alleen voor wat betreft de kans dat een sanctie wordt opgelegd, niet voor wat betreft de ernst van de sanctie.

Gedogen met beschikkingen

Gedogen betreft een keuze om niet te handhaven. Het onderzoek daarnaar is met name relevant omdat de vraag beantwoord wordt of in de gevallen dat overheden bewust niet handhaven en dus gedogen, dat gedogen conform de regels of beter gezegd conform de afspraken op dit gebied gebeurt. Conclusie van het onderzoek was dat gemeenten vrij veel en fors afwijken van het landelijk beleid, zowel qua procedures als inhoud. Provincies houden zich doorgaans goed aan het landelijk beleid. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat provincies met name beter presteren voor wat betreft het voldoen aan procedurele vereisten. Qua inhoud van de

gedoogbeschikkingen en gedoogwaardigheid scoren de provincies niet veel beter dan de gemeenten. Van de 121 onderzochte gedoogbeschikkingen zijn er 80 genomen in gedoogwaardige situaties. Wat de schade van het gedogen voor het milieu betreft bleek dat in 78% van de gevallen er geen sprake was van nadelige gevolgen voor het milieu, in 4% bestond er twijfel en in 18% waren er vrijwel zeker nadelige gevolgen.

3.2.3 Omvang en aard regelovertreding

De exacte omvang van regelovertreding op de VROM-terreinen door overheden valt met ons onderzoek uiteraard niet vast te stellen. Situaties waarin overheden zelf de VROM-regels overtreden komen aantoonbaar voor, maar het onderzoek geeft geen reden om aan te nemen dat dit op grote schaal plaatsvindt. Er is echter eveneens geen reden aan te nemen dat de omvang nihil is of dat de overheid beduidend minder regels overtreedt dan private instellingen. Het aantal overtredingen verschilt per sector en wettelijke regeling. Opvallend is dat een aantal sectoren nauwelijks overtredingen laat zien (bijvoorbeeld kerncentrales), terwijl in andere sectoren soms zelfs in meerderheid van de gevallen de regels worden overtreden (bijvoorbeeld de actualisatie van bestemmingsplannen of de verlening van vrijstellingen van bestemmingsplannen). Opvallend is ook dat het daarbij zeker niet alleen om lagere overheden gaat. De inspectie van departementale regelnaleving (Defensie) leverde een kritisch rapport op.

Aard overtreding

In het onderzoek hebben we vier categorieën gespecificeerd met betrekking tot de normadressanten van regelgeving, namelijk de categorie waarin de normgeadresseerde zowel de overheid als de burger kan zijn, de categorie waarin de overheid wel de directe normgeadresseerde is en de gevallen waarin de overheid respectievelijk aan uitvoering of aan handhaving doet. Wellicht niet verrassend is dat de meeste geschetste situaties op een gebrek aan handhaving betrekking hebben. Op alle VROM-gebieden valt te constateren dat de handhaving tekort schiet, met name bij gemeenten. De VROM-inspectie zelf heeft haar zaken redelijk op orde, al moet gezegd worden dat het gewenste niveau van handhaving, mede door de tijd die cultuurverandering binnen de inspectie vergt, nog niet overal is bereikt. Problemen bij de uitvoering hebben vaak betrekking op verouderde vergunningen of bestemmingsplannen of het niet naleven van procedurele normen. Gevallen van overtredingen waarbij de overheid de directe normgeadresseerde is of de normgeadresseerde zowel de burger als de overheid kan zijn, doen zich in verhouding tot de andere twee categorieën beduidend minder voor. Wel valt op dat waar van toepassing de overheid niet zoals men zou verwachten de regels veel beter naleeft dan burger of private instellingen. Het lijkt er op dat overheden op dit front niet slechter, maar ook niet veel beter presteren dan bedrijven.

Regels die overtreden worden

Veel van de overtredingen betreffen bestuursrechtelijke regels, in veel mindere mate worden strafrechtelijke regels overtreden. Overtredingen liggen vaak in de procedurele sfeer, maar in incidentele gevallen worden ook overtredingen gepleegd waarbij direct schade aan milieu of openbare ruimte wordt toegebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat ook schending van procedurele regels in voorkomende gevallen tot ernstige schade kan leiden, al is het maar omdat het belang dat deze regels beogen te beschermen wordt veronachtzaamd. De regelovertredingen kunnen zowel een actief als een passief karakter hebben, waarbij opgemerkt wordt dat de indruk bestaat dat het relatief weinig gaat om onbewuste regelovertreding. Van de categorieën regelgeving is milieu de categorie waar de meeste overtredingen worden geconstateerd. Ruimtelijke ordening kent in de uitvoering en handhaving ernstige problemen. Deze overtredingen blijven op dit moment nog te vaak zonder consequenties, waarbij opgemerkt wordt dat de aandacht voor de problematiek bij de inspectie inmiddels aanwezig is en dat er in de nabije toekomst meer mogelijkheden zullen komen voor een krachtigere aanpak van overtredingen.

3.2.4 Motieven en oorzaken

In ons onderzoek zijn verschillende motieven en oorzaken voor regelovertreding door overheden gesignaleerd. Vaak ontbreekt de noodzakelijke expertise om goed met regels om te gaan. Ook is er soms een gebrek aan bereidheid bij overheden om te investeren in het verkrijgen van deze expertise. De regels op de VROM-terreinen worden vaak ingewikkeld gevonden. Tevens signaleren sommigen een kloof tussen de bedenkers van de regels en de uitvoerders ervan, waardoor de regels niet uitvoerbaar zijn.

Hoewel de complexiteit van regelgeving zeker een rol speelt, past daarbij wel een kanttekening. De nadruk ligt in de discussie op dit gebied soms wel erg makkelijk op de slecht functionerende regels. Het is vaak eerder een kwestie van de juiste expertise in huis hebben of de eigen organisatie goed ingericht hebben dan dat het echt onmogelijk is met de bestaande regels uit de voeten te kunnen. Oorzaken op het gebied van expertise en organisatie hebben als keerzijde dat de wil aanwezig moet zijn in de kwaliteit van de uitvoering en de handhaving om te investeren.

Niet alleen regels of expertise kunnen van belang zijn, op politiek/bestuurlijk niveau dient er vaak een afweging te worden gemaakt tussen het belang van de naleving van VROM-regels en het economisch belang of andere maatschappelijke belangen. Deze afweging kan er toe leiden dat er bewust voor wordt gekozen de VROM-regels niet na te leven ten behoeve van een ander economisch/maatschappelijk belang. Hierin een goede balans vinden, is uiteraard lastig.

Daarnaast wordt aangegeven dat sommige politici en bestuurders nut en noodzaak van VROM-regels veelal niet onderschrijven of huiverig zijn de regels te handhaven.

Het is duidelijk dat er een handhavingstekort is in Nederland. Dit blijkt ook duidelijk uit de onderzoeken. De attitude van bestuurders met betrekking tot stringent handhaven is veelal een twijfelachtige, waardoor eerder voor overleg dan voor interventie wordt gekozen. Dit brengt het risico met zich mee dat men onvoldoende voorkomt dat zich ernstige incidenten op VROM-terreinen zullen voordoen.

Op het gebied van de ruimtelijke ordening wordt als specifieke omstandigheid nog aangegeven dat er vaak weinig nadelige consequenties aan overtreding van die regels worden verbonden.

3.2.5 Reactie op overtreding: sancties, gevolgen

Consequenties

De schade van regelovertredend gedrag is in sommige gevallen concreet aantoonbaar. Zo bleek uit het onderzoek naar gedogen dat in bijna 20% van de gevallen het gedogen negatieve gevolgen had voor het milieu, die zich niet hadden voorgedaan als wel conform de regels zou zijn gehandeld. Voorbeelden van illegale lozingen of verkeerde omgang met gevaarlijke stoffen zijn eveneens voorhanden. Naast de directe schade voor milieu of openbare ruimte heeft regelovertreding ook nadelige gevolgen voor effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van de overheid. Zo leidt het hebben van verouderde bestemmingsplannen tot een disproportioneel hoog aantal verzoeken om vrijstelling, waardoor de gemeenten de facto veel meer tijd kwijt zijn aan vrijstellingen dan met een gestructureerde actualisatie van hun bestemmingsplannen nodig zou zijn geweest. Tot slot kan worden vastgesteld dat regelovertreding de geloofwaardigheid van de overheid in gevaar kan brengen. Dit geldt te meer waar de overheid van burgers verwacht dat ze regels naleven en er geroepen wordt om een stringenter handhaving. Bij de intensivering en professionalisering van de handhaving zal ook de handhaving in de richting van de overheid zelf op de agenda moeten komen.

Effectieve sancties

De VROM-inspectie heeft een vrij breed arsenaal aan sanctiemogelijkheden. Zoals hiervoor al vermeld wil de inspectie effectiever gebruik gaan maken van de mogelijkheden om sancties op te leggen. Hierbij geldt dat niet snel tot strafrechtelijke sanctionering wordt overgegaan. Bestuursrechtelijke sanctionering lijkt meer terrein te winnen, maar ook het gebruik van publiciteit en het onder verscherpt toezicht stellen van gemeenten zijn middelen die de VROM-inspectie waar nodig gebruikt. Op het gebied van sanctionering speelt de worsteling met de handhavingscultuur binnen de inspectie die eerder werd genoemd, uiteraard een rol.

3.2.6 Enkele problemen

Handhaving in de richting van de overheid

Het handhavingstekort in Nederland geldt niet alleen bedrijven. Juist in de richting van de eigen overheid zouden goed toezicht en handhaving verzekerd dienen te zijn. De VROM-inspectie vervult in de richting van veel overheden een tweedelijns toezicht, maar uit het onderzoek komt de indruk naar voren dat de eerstelijns handhaving ten opzichte van de overheid relatief weinig aandacht krijgt. Sommige delen van de overheid vallen geheel buiten schot. Hierbij kan worden opgemerkt dat gemeenten vaak zelf verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving in de richting van de eigen gemeentelijke organisatie. In een tijd waarin prioriteiten moeten worden gesteld en een selectie gemaakt moet worden van te controleren objecten, lijkt de eigen overheidsorganisatie achteraan te staan in de rij voor toezicht en handhaving. Dit komt de geloofwaardigheid van een handhavende overheid niet ten goede.

Samenwerking

De samenwerking tussen de verschillende instanties op VROM-gebieden is voor verbetering vatbaar. Met name gemeenten dienen een professionaliseringsslag te maken die het mogelijk moet maken de samenwerking te verbeteren. De samenwerking met andere inspecties is wel aanwezig, maar de resultaten van die samenwerking zijn nog niet in alle gevallen tastbaar aanwezig. De samenwerking met provincies lijkt de laatste tijd te zijn verbeterd. De inspectie werkt met de politie op strafrechtelijk gebied samen, maar de indruk bestaat dat de politie-organisatie niet goed voor milieuzaken is ingericht en dat de politie weinig prioriteit aan het thema milieu hecht.

3.3 Inspectie Openbare Orde en Veiligheid

3.3.1 Inleiding

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is per 1 mei 2002 ontstaan door een fusie van de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Brandweerzorg en Rampenbestrijding. De inspectie valt rechtstreeks onder de secretaris-generaal van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Inspectie is belast met taken bedoeld in artikel 53a van de Politiewet 1953 en artikel 19 van de Brandweerwet en andere bij wet opgedragen taken. Artikel 19 lid 1 van de Brandweerwet geeft de taak aan van de inspectie op dit gebied:

Onze Minister van Binnenlandse Zaken heeft, voor zover dit uit een oogpunt van algemene brandweerzorg en rampenbestrijding noodzakelijk is, tot taak:

het toetsen van de wijze waarop een bestuursorgaan van een provincie, een gemeente, een lichaam dat bij gemeenschappelijke regeling is ingesteld dan wel een ander openbaar lichaam hun taken uitvoeren met betrekking tot het voorkomen van, het voorbereiden op en het bestrijden van een brand, ongeval of ramp;
het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ongeval of ramp.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is derhalve belast met het tweede-lijnstoezicht op andere overheden (met name gemeenten en provincies) om te beoordelen of ze zich aan de geldende regelgeving houden. Van een direct eerstelijnstoezicht is geen sprake.

De inspectie is de laatste jaren qua personeelsomvang gegroeid. In 2002 had de inspectie de beschikking over 35 fte, in 2003 zou dit aantal groeien naar maximaal 48 fte. De inspectie is daarmee in vergelijking met andere inspecties relatief klein te noemen. De inspectie is centraal ingericht, er zijn geen regionale afdelingen die op lokaal niveau de inspectiefunctie uitoefenen.

De inspectie heeft zich de afgelopen jaren voor het grootste deel bezig gehouden met de onderzoeken naar de rampen in Volendam en Enschede. Deze onderzoeken hebben voor de inspectie het momentum opgeleverd meer aandacht voor haar onderwerpen te krijgen, maar hebben tevens een rem gezet op de mogelijkheden om andere zaken aan te pakken. ‘Reguliere’ onderzoeken voert de inspectie nauwelijks uit. Van een structureel of systematisch toezicht door de inspectie op gemeenten en provincies op het gebied van brandveiligheid is op dit moment geen sprake. De inspectie geeft in haar jaarverslag aan dat in 2002 de nadruk heeft gelegen op de ontwikkeling van de organisatie en de inspectiefunctie.²⁰

De inspectie typeert de eigen activiteiten als ‘signalerend en stimulerend toezicht’. Daarmee wordt bedoeld dat getracht wordt de naleving van regels te bevorderen door rapportages over incidenten (Volendam en Enschede) of bepaalde thema’s (de uitvoering van gemeentelijke actieprogramma’s brandveiligheid), knelpunten te signaleren, voorlichting te geven en argumenten of oplossingen aan te dragen die bijdragen aan verbetering van het niveau van brandveiligheid. Met de toegenomen capaciteit en de wens om meer structureel toezicht te gaan uitoefenen moet een omslag gemaakt worden in de richting van meer stringente vormen van toezicht en handhaving.

3.3.2 Regelnaleving in de sector

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de brandpreventie en het toezicht op het brandveiligheidsbeleid. De provincies vervullen een toezichtrol naar gemeenten: zij dienen te bewaken dat de gemeenten hun taken op het gebied van brandveiligheid serieus oppakken.

Het rijk (met name de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is verantwoordelijk voor het stellen van normen op dit gebied (door middel van wet- en regelgeving) en voor het opstellen van landelijk geldende beleidskaders.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is belast met het tweedelijNSToezicht op andere overheden (met name gemeenten) om te beoordelen of ze zich aan de geldende regelgeving houden. Het eerstelijNSToezicht heeft de gemeente doorgaans bij de gemeentelijke brandweer belegd.

Voor dit directe toezicht van de gemeente zijn verschillende handhavingsinstrumenten voorhanden: bestuursrechtelijke handhaving in de vorm van het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of strafrechtelijke handhaving. In de 'Quick-scan brandveiligheid' die het NIBRA heeft gemaakt²¹, wordt geconcludeerd dat handhaving van de brandveiligheid via bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg nauwelijks plaatsvindt en dat er bij de handhaving sprake is van een overlegcultuur. In veel gevallen leidt het overleg tot het opheffen van de brandonveilige of levensbedreigende situatie. Vastgesteld moet echter ook worden dat er gevallen zijn waarin vanuit het oogpunt van brandveiligheid onaanvaardbare situaties gedoogd worden en blijven bestaan.

Tevens noemt het NIBRA twee redenen voor de terughoudendheid van gemeenten om te handhaven. Ten eerste zit bestuursrechtelijke handhaving niet in de opleiding en in de cultuur van de brandweer. Ten tweede is brandveiligheid vaak alleen subjectief te meten (wanneer is een situatie brandgevaarlijk of levensbedreigend?), waardoor de gemeente onzeker is of handhaven niet tot schadeclaims zal leiden.

Jaarverslag Inspectie Openbare Orde en Veiligheid 2002

Uit het jaarverslag over 2002 komt een voor dit onderzoek interessante casus naar voren. Het betreft een aanvullende analyse die de inspectie heeft gemaakt van een ongeval in juli 2001, waarbij een duiker van de brandweer Utrecht tijdens een duik oefening is overleden. De duiker was onvoldoende getraind om veilig aan de duik oefening te kunnen deelnemen. De inspectie heeft een eigen analyse gemaakt, waarin ze aanbeveelt te komen tot een betere set van normen voor het duiken als basis van de veiligheidszorg, de werkprocedures, de leerstof en de oefeningen. De inspectie constateert dat de ontwikkeling van het noodzakelijke beleid op dit terrein opvallend traag verloopt.

De zaak is tevens interessant omdat de rechtbank Utrecht bij uitspraak van 9 juli 2003 de gemeente Utrecht voor dit incident heeft veroordeeld wegens dood door schuld, waarbij de gemeente een geldboete van € 18.000 (waarvan € 6.000 voorwaardelijk) is opgelegd. In deze zaak speelt niet de naleving van regels op het gebied van brandveiligheid een rol, maar gaat het om de brandweerorganisatie

zelf. De rechtbank verweet de gemeente (en daarmee de brandweer) dat zij onvoldoende kaders en voorwaarden rondom de zorg voor haar brandweerlieden heeft gesteld, waardoor zij niet heeft kunnen voorkomen dat een brandweerdrukker aan de gevolgen van een oefening is overleden. De straf is deels voorwaardelijk opgelegd, omdat de brandweer inmiddels naar aanleiding van evaluaties maatregelen had genomen om de opleiding en training van brandweerpersoneel veiliger te laten verlopen.

Gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft onderzoek verricht naar de vraag hoe sinds de brand in de nieuwjaarsnacht van 2001 in Volendam met de gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid is omgegaan. Deze actieprogramma's waren voortgekomen uit de aanbevelingen van de Commissie Alders die de nieuwjaarsramp onderzocht.

De inspectie heeft in het onderzoek berekend dat per 1 januari 2002 voor ongeveer 179.300 gebouwen een gebruiksvergunning zou moeten zijn afgegeven. Uit het onderzoek blijkt niet hoeveel van die gebouwen overheidsgebouwen zijn. Voor 51.700 (29%) van de gebouwen is daadwerkelijk een gebruiksvergunning afgegeven. Dit betekent dus dat er voor 127.600 bouwwerken in de komende jaren nog gebruiksvergunningen moeten worden afgegeven, waarbij opgemerkt moet worden dat het aantal bouwwerken sinds die tijd waarschijnlijk is toegenomen. Er zijn 17 gemeenten die geen achterstand bij de verlening van gebruiksvergunningen hebben. Daartegenover staat dat 82 gemeenten (waarvan er overigens maar één meer dan 50.000 inwoners heeft) geen enkele gebruiksvergunning hebben afgegeven. De inspectie heeft becijferd dat het inlopen van de achterstand zeker 13 jaar zal duren.

Het aantal controles laat eveneens sterk te wensen over. De inspectie geeft aan dat één controle per gebruiksvergunning per jaar noodzakelijk is. In 2000 zijn er in totaal 26.400 controles uitgevoerd, in 2001 waren dat er 45.500. Niet meer dan een kwart van de gebruiksvergunningen wordt derhalve gecontroleerd. De handhaving op dit gebied is onder de maat: slechts 37% scoort een voldoende. De inspectie merkt op dat de noodzakelijke cultuuromslag op dit gebied niet eenvoudig te verwezenlijken is. Slechts een klein deel van de gemeenten (14%) haalt haar eigen planning voor het afgeven en controleren van gebruiksvergunningen. Als voornaamste oorzaak voor dit eigen falen noemen de gemeenten het gebrek aan ervaren en deskundig personeel op het gebied van brandpreventie.

Uit het onderzoek blijkt dat grote gemeenten over het algemeen beter scoren dan kleine gemeenten. De inspectie neemt aan dat dit komt omdat grotere gemeenten meer mogelijkheden hebben om het complexe stelsel van gebruiksvergunningen met vergunningverlening, controle en handhaving te organiseren. Verder bestaat

het beeld dat de ramp in Volendam wel degelijk heeft geleid tot grotere aandacht van bestuurders voor het thema brandveiligheid. De voortvarendheid waarmee acties worden ondernomen om de stand van zaken op dit terrein in positieve zin te bevorderen, wisselt echter sterk.

Vuurwerkcramp Enschede

De vraag of de gemeente Enschede en de rijksoverheid strafrechtelijk vervolgd hadden moeten worden naar aanleiding van hun betrokkenheid bij de vuurwerkcramp in Enschede, heeft in het publieke debat over overtredende overheden een belangrijke rol gespeeld. Om deze reden is kort ingegaan op het onderzoek naar de ramp, in het besef dat in het onderhavige onderzoek op geen enkele wijze gestreefd kan worden naar volledigheid of representativiteit. Bedoeling is om de vuurwerkcramp te kunnen duiden tegen de achtergrond van het thema ‘overtredende overheden’.

Naar aanleiding van de vuurwerkcramp in Enschede zijn verschillende onderzoeken gestart. Het Openbaar Ministerie heeft strafrechtelijk onderzoek gedaan. Het OM heeft besloten de betrokken overheden niet te vervolgen. In een procedure waarin over deze beslissing van het OM geklaagd werd, komt het Gerechtshof te Arnhem op basis van de criteria uit het Pikmeer II-arrest tot de conclusie dat vergunningverlening en toezicht en handhaving exclusieve bestuurstaken zijn, waardoor de gemeente niet strafrechtelijk vervolgd mocht worden. Op basis van het Volkel-arrest is de Staat überhaupt niet vervolgbaar.

Het kabinet heeft tevens een onafhankelijke Commissie Onderzoek Vuurwerkcramp gestart die uitgebreid onderzoek naar de diepere achtergronden van de ramp heeft gedaan. Deze commissie constateert een reeks van tekortkomingen bij de overheid, met name wat betreft de vergunningverlening en het toezicht:

- de vergunningverlening door de gemeente Enschede schoot op diverse punten tekort. De wettelijk adviseur van het Ministerie van Defensie bij deze vergunningverlening is eveneens tekortgeschoten;
- de gemeenten en het Ministerie van Defensie hebben ook als toezichthouder gefaald. Niet alleen de controle op het bedrijf in kwestie was onvoldoende, tegen geconstateerde overtredingen werd niet handhavend opgetreden;
- de gemeente heeft het laten gebeuren dat SE Fireworks containers en boxen plaatste (waarin naar later bleek ook vuurwerk was opgeslagen) zonder bouwvergunning. De situatie op het terrein van SE Fireworks was in strijd met het vigerende bestemmingsplan. Er was geen afstemming tussen de afdeling Milieu van de gemeente en de Bouwdienst. De boxen en containers voldeden ook niet aan de bouwtechnische eisen;
- de Rijksverkeersinspectie heeft het laten gebeuren dat SE Fireworks enkele jaren heeft gefunctioneerd zonder geldige afleveringsvergunning en bezigingsvergunning.

De Commissie wijst er op dat niet enkel de vergunningverleners en toezichthouders, maar ook de beleidsmakers en regelgevers bij de rijksoverheid tekort zijn geschoten.

In totaal hebben acht rijksinspecties onderzoek naar de ramp gedaan. Voor het onderhavige onderzoek is met name gekeken naar het onderzoek dat de Inspectie Brandweer en Rampenbestrijding (IBR), de voorloper van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, heeft verricht met betrekking tot het brandweeroptreden en de explosie. De IBR concludeert in haar onderzoek over het brandweeroptreden dat er op alle gebieden gebreken waren. Relevant zijn hier de volgende conclusies:

- de brandpreventieve maatregelen bij het bewuste bedrijf waren volstrekt onvoldoende;
- er was een gebrekkige controle door medewerkers van de Dienst Bouw en Milieu van de gemeente Enschede en medewerkers van het Ministerie van Defensie. Hierdoor waren de brandwerende voorzieningen die volgens de vergunning verplicht waren, vaak niet in orde, afwezig of zelfs niet aangebracht;
- de brandweer was niet betrokken bij het opstellen en controleren van milieuvergunningen, waardoor deskundigheid ontbrak om brandpreventieve voorzieningen op het vereiste niveau te brengen. Daarnaast beschikte de brandweer niet over de noodzakelijke informatie om de brand te bestrijden, zoals de klasse van het vuurwerk.

3.3.3 Omvang en aard overtredingen

Omvang regelovertreding

De omvang van de regelovertreding op het gebied van brandveiligheid valt wellicht niet exact vast te stellen, maar het onderzoek naar de actieprogramma's gemeentelijke brandveiligheid geeft in elk geval wel heldere cijfers over de wijze waarop gemeenten invulling geven aan het stelsel van gebruiksvergunningen. Uit cijfers op dit gebied valt vast te stellen dat voor slechts 29% van de vergunningplichtige bouwwerken daadwerkelijk een gebruiksvergunning is afgegeven. Slechts in een kwart van de gevallen worden daadwerkelijk controles uitgevoerd. De handhaving op dit gebied is matig. Duidelijk is derhalve dat de regels op het gebied van gebruiksvergunningen (van essentieel belang voor de brandveiligheid) op grote schaal worden overtreden. Deze uitkomsten zijn in lijn met de bevindingen van de quickscan die eerder door het NIBRA is uitgevoerd. Algemeen beeld is dat de rampen in Enschede en Volendam wel tot verhevigde aandacht voor het onderwerp brandveiligheid hebben geleid, maar dat de benodigde acties om tot verbetering van de uitvoering en handhaving van de regels op dit gebied te komen, niet overal voortvarend ter hand worden genomen.

Aard overtreding

In het onderzoek hebben we vier categorieën gespecificeerd met betrekking tot de normadressanten van regelgeving, namelijk de categorie waarin de normgeadreseerde zowel de overheid als de burger kan zijn, de categorie waarin de overheid wel de directe normgeadreseerde is en de gevallen waarin de overheid respectievelijk aan uitvoering of aan handhaving doet. Alle categorieën komen voor in dit onderzoek, maar de meeste geschetste situaties hebben op een gebrekkige uitvoering of handhaving betrekking. Er is, mede vanwege het beperkte onderzoek dat hiernaar is gedaan, nauwelijks zicht op de vraag in hoeverre overheden zelf de brandveiligheidsregels naleven (bijvoorbeeld de vraag of het stadhuis een gebruiksvergunning heeft). Hierbij kan wel worden opgemerkt dat het waarschijnlijk is, gezien de uitkomsten van het onderzoek naar gemeentelijke actieprogramma's brandveiligheid, dat niet alle overheidsgebouwen over een gebruiksvergunning beschikken. Immers, 82 gemeenten hebben in het geheel geen gebruiksvergunningen afgegeven.

De discussie over overtredende overheden heeft vaak betrekking op de vraag of de gemeente Enschede en de Staat strafrechtelijk vervolgd hadden moeten worden voor de rol die ze bij de vuurwerkcramp speelden. Het gerechtshof in Arnhem heeft op strafrechtelijk gebied helderheid verschaft door de klacht over het niet vervolgen van deze overheden af te wijzen met een beroep op de jurisprudentie op dit gebied. In het onderhavige onderzoek hanteren we echter een begrip van overtredende overheden dat verder gaat dan alleen de overheid die strafrechtelijk vervolgd kan worden. We kijken ook expliciet naar de overheid die zich in uitvoering of handhaving niet aan de regels houdt. Wanneer we de vuurwerkcramp met deze blik bekijken, moet geconstateerd worden dat de betrokken overheden zowel op het gebied van de uitvoering als van de handhaving van de regels ernstig tekort zijn geschoten. Dat wil derhalve niet zeggen dat zij strafrechtelijk vervolgd hadden moeten worden (dat oordeel is aan de rechter of uiteindelijk de wetgever), wel kan vastgesteld worden dat deze overheden onder de criteria vallen die wij in dit onderzoek stellen om van 'overtredende overheden' te spreken.

Regels die overtreden worden

Strafrechtelijke overtredingen worden zelden aangetroffen (uitzondering is de besproken casus van de verdrinken duiker van de brandweer Utrecht). Op het terrein van brandveiligheid gaat het met name om overtredingen van bestuursrechtelijke regels. Bestuursrechtelijke regels betreffen een brede set aan regels op verschillende gebieden (onder meer brandveiligheid, wonen, bouwen, milieu, Arbo). De regels bevatten vaak technische voorschriften die moeten worden nageleefd teneinde de brandveiligheid te garanderen. Hierdoor moet bij bouwvergunningen bijvoorbeeld rekening worden gehouden met voorzieningen die noodzakelijk zijn met het oog op brandpreventie. Daarnaast zijn veel regels op het

gebied van brandveiligheid sterk verouderd. De verwevenheid van de verschillende regelcomplexen maakt het soms onoverzichtelijk te bezien welke regel precies geldt en wat gedaan moet worden wanneer regels tegenstrijdigheden bevatten. De regel-overtreding op dit gebied heeft vaak een passief karakter, waarbij door de overheid nagelaten wordt om in overeenstemming met de regels te handelen.

3.3.4 Achtergronden, motieven, oorzaken

Uit het onderzoek op dit terrein komen zeven mogelijke motieven en oorzaken voor regelovertrekking door overheden naar voren.

1) Complexe en gebrekkige regels

De regels op het gebied van brandveiligheid hangen vaak samen met andere regels, zoals regels op het gebied van bouwen, milieu, wonen en arbeidsomstandigheden. Hierdoor bestaan er soms tegenstrijdigheden in de regels en is afstemming tussen verschillende disciplines vereist. Daarnaast zijn veel regels op het gebied van brandveiligheid sterk verouderd.

2) Draagvlak voor regels is relatief beperkt

Hoewel het belang van het voorkomen van rampen als die in Volendam en Enschede door iedereen groot zal worden genoemd, is de attitude ten opzichte van de regels op dit gebied vaak ambivalent. Preventie is belangrijk, maar vaak vindt men de toepasselijke regels toch 'een beetje geneuzel'. Het betreft veelal technische bepalingen die tot doel hebben risico's van brand uit te sluiten. De maatregelen hebben echter vaak wel tot gevolg dat diverse aanpassingen zouden moeten worden verricht, zonder dat men daar direct baat van ziet.

3) Gebrek aan ervaren en deskundig personeel

Uit onderzoek naar de actieprogramma's brandveiligheid blijkt dat gemeenten zelf als reden voor het niet naleven van de regels het gebrek aan ervaren en deskundig personeel noemen. Uit het onderzoek blijkt ook dat grote gemeenten over het algemeen beter scoren dan kleine. De inspectie neemt aan dat dit komt omdat grotere gemeenten meer mogelijkheden hebben om het complexe stelsel van gebruiksvergunningen met vergunningverlening, controle en handhaving te organiseren.

4) Geen handhavingscultuur

De inspectie Openbare Orde en Veiligheid voert geen structureel, regulier (tweedelijs)toezicht op gemeenten uit. Het toezicht dat de inspectie verricht noemt zij zelf 'signalerend en stimulerend'. Het eerstelijns toezicht dient door de gemeentelijke brandweer te worden verricht. De handhavingscultuur op dit gebied ontbreekt grotendeels. Van een stringente handhaving, waarbij diverse

interventiemogelijkheden worden toegepast, lijkt vooralsnog in veel gevallen geen sprake. Vaak zijn toezichthouders eerder geneigd voor te lichten en te overleggen, teneinde een betere naleving te bevorderen.

5) Brandveiligheid heeft vaak weinig prioriteit of urgentie

Omdat er doorgaans geen sprake is van directe overlast, wordt verbetering van de naleving van de regels op het gebied van brandveiligheid relatief weinig als spoedeisend gezien. Er is vaak pas kritiek vanuit de samenleving als er een grote brand is geweest of een ramp heeft plaatsgevonden. Aan het ‘andere’ belang (economische of maatschappelijke belangen) wordt vaak meer urgentie toegekend.

Ter illustratie de volgende passage uit een artikel over de daling van de omzet in de horeca in Amsterdam:

“Behalve aan de veel te hoge prijzen schrijft de Amsterdamse horeca de neergang in het uitgaansleven ook toe aan de strenge en dure overheidsregels inzake veiligheid en geluid. Of burgemeester Cohen daar eindelijk iets aan wil doen. Cohen verklaarde dat er dikwijls sprake is van een niet te stuiten sneeuwbal. ‘Na de ramp in Volendam kregen wij van de media op ons kop dat het bij ons eigenlijk net zo slecht was. Dan ben je verplicht strenger te worden.’”²²

6) Belangenafweging op politiek/bestuurlijk niveau

Vaak worden situaties die in strijd zijn met de regels gedoogd vanwege economische of maatschappelijke belangen. Gemeenten hebben soms wel degelijk aanwijzingen dat er een brandonveilige situatie is, maar ze schrikken terug voor daadwerkelijk handhaven, met name vanwege economische motieven. Om het zwart-wit te stellen: een onderneming met een groot economisch belang voor de gemeente sluit je niet ‘du moment’ dat je hoort dat de sprinklerinstallatie gebrekkig functioneert of de nooduitgang niet toegankelijk is. De indruk bestaat dat erg veel druk nodig is om het belang van brandveiligheid in dit soort gevallen niet te laten ondersneeuwen.

7) Brandveiligheid is lastig meetbaar

De beoordeling van brandveiligheid heeft altijd een bepaalde subjectiviteit. Eigenlijk zijn er maar twee oordelen mogelijk: brandveilig of niet brandveilig. Dit betekent dat het oordeel ‘niet brandveilig’ eigenlijk direct tot sluiting van een pand zou moeten leiden. Deze consequentie voert vaak in de beleving van velen te ver.

Diverse achtergronden zijn voor regelovertreding van belang. De regels op dit gebied zijn in sommige gevallen complex. Daarnaast worden veel bepalingen in regelgeving gezien als onnodig belemmerend voor een ‘normaal gebruik’ van

bepaalde gebouwen of voorzieningen. Van de kant van de gemeenten is daarnaast aangedragen dat zij geen ervaren en deskundig personeel kunnen krijgen dat hen kan ondersteunen bij het aanpakken van de brandveiligheid. Deze zaken spelen bij regelovertreding op dit terrein zeker een rol, maar hier kan tegen ingebracht worden dat expertise, ook met betrekking tot complexe regels, georganiseerd zou kunnen worden (eventueel op verschillende niveaus) indien de wil daartoe binnen de overheidsorganisaties aanwezig is.

Enerzijds speelt een rol dat Volendam en Enschede er voor hebben gezorgd dat gemeenten brandveiligheid niet meer zonder geldige motieven kunnen negeren als thema, anderzijds geldt blijkens het onderzoek dat de stap van woorden naar daden voor sommige overheden in bepaalde gevallen te groot is. Bij het maken van de belangenafweging kan een rol spelen dat brandveiligheid vaak minder urgent lijkt en minder directe baten oplevert dan bijvoorbeeld economische belangen. Er zullen minder pressiegroepen zijn die voor brandveiligheid ijveren dan bijvoorbeeld voor werkgelegenheid of woningnood. Brandveiligheid heeft wel als ‘troef’ dat missers op dit gebied een dermate grote impact kunnen hebben dat de overheid dat risico niet kan nemen. Het is echter de vraag of bestuurders dit belang in alle gevallen op zijn merites kunnen beoordelen, zeker als de expertise binnen de eigen organisatie ontbreekt of er weinig politiek/bestuurlijke betrokkenheid bij het thema is.

3.3.5 Reactie op overtreding: sancties, gevolgen

Sancties

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid heeft volgens eigen zeggen geen sanctionerende bevoegdheden. Waar bij andere inspecties als interventie daadwerkelijk sancties worden opgelegd, bestaat de interventie bij de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid uit een rapportage aan de minister van BZK die deze rapportage weer naar de Tweede Kamer doorstuurt. In de toekomst wil de inspectie de rapportage ook direct aan de gemeenteraad van de door de inspectie onderzochte gemeente sturen, teneinde een directer effect te sorteren en het toezicht door de gemeenteraad te faciliteren. De gemeente (doorgaans is de brandweer door de gemeente aangewezen voor de handhaving) heeft verschillende handhavingsinstrumenten voorhanden: bestuursrechtelijke handhaving in de vorm van het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een dwangsom of strafrechtelijke handhaving.

Consequenties

De vervolgtrajecten naar aanleiding van de rampen in Enschede en Volendam hebben laten zien dat de impact van dit soort rampen op de overheid bijzonder groot kan zijn.

De schade van regelovertredend gedrag is niet direct concreet aantoonbaar.

Duidelijk is wel dat op het gebied van brandveiligheid de potentiële schade groot is. Ernstige incidenten kunnen grote schade tot gevolg hebben: mensenlevens, financiële schade, maar ook schade aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de overheid. Regelovertreding heeft nadelige gevolgen voor de effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het optreden van de overheid. Dit geldt te meer waar de overheid van burgers verwacht dat ze regels naleven en de roep om stringenter handhaving binnen de samenleving sterker wordt. De inspanning die van overheden verwacht mag worden in de nasleep van Enschede en Volendam, wordt in dit verband gezien nog onvoldoende geleverd. Hiermee loopt de geloofwaardigheid van de overheid daadwerkelijk risico's.

3.3.6 Problemen

Handhaving en toezicht

Eerder is al geconcludeerd dat de handhaving op dit terrein onder de maat is. Om te kunnen handhaven is toezicht noodzakelijk. Geconstateerd kan worden dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid geen regulier tweedelijns toezicht op de gemeentelijke zorg voor brandveiligheid uitvoert. De inspectie heeft zich tot nu toe alleen met incidentonderzoeken of themaonderzoeken bezig gehouden. Gezien de beperkte capaciteit van de inspectie in het verleden is dit niet verwonderlijk, maar de indruk bestaat dat gemeenten relatief veel ruimte hebben om hun eigen invulling te geven aan uitvoering, toezicht en handhaving op dit gebied. Er is sprake van een potentieel 'tweepettenproblematiek': De gemeente is zowel vergunningverlener als controleur en handhaver van gebruiksvergunningen. Uit het onderzoek blijkt niet dat vergunningen voor de eigen gemeentelijke organisatie door een andere instantie worden afgegeven, dus de gemeente is tevens zelf nalever van de regels. De gemeente is ook zelf verantwoordelijk voor het opstellen van de Bouwverordening en de Brandbeveiligingsverordening, waardoor ze deels ook de regels maakt. Tot slot maakt de gemeente ook zelf beleid met betrekking tot het stelsel van gebruiksvergunningen.

Bij dit alles moet wel worden opgemerkt dat ook andere inspecties een rol spelen op dit terrein (denk aan de VROM-inspectie) en dat de provincies eigenlijk tot taak hebben toezicht te houden op de uitvoering die de gemeenten aan de actieprogramma's brandveiligheid geven. De vraag kan gesteld worden of op dit moment de noodzakelijke 'checks and balances' zijn ingevoerd in het systeem van brandveiligheid om te waarborgen dat structureel door overheden een acceptabel niveau van brandveiligheid wordt bewerkstelligd.

Samenwerking

In overleg met de verschillende rijksinspecties is een gezamenlijke beleidsagenda opgesteld die bedoeld is de onderlinge samenwerking te verbeteren. De inspectie

heeft aangegeven zich nog meer te willen gaan richten op het onderzoeken van trends op haar terrein en op het leggen van verbanden naar andere inspecties, onder het motto 'Als wij het niet kunnen, dan is er wel een andere inspectie die het kan.' Bij de onderzoeken naar de rampen in Volendam en Enschede zijn verschillende inspecties betrokken geweest. In dit kader is de samenwerking van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid met andere inspecties nadrukkelijk naar voren gekomen. Aangezien de werkzaamheden van de inspectie op het gebied van brandveiligheid, naast het eerder genoemde onderzoek naar de actieprogramma's brandveiligheid, voornamelijk hebben bestaan uit onderzoeken naar de rampen in Enschede en Volendam, blijkt uit het onderzoek niet duidelijk hoe de samenwerking van de inspectie met andere inspecties structureel verloopt.

3.4 Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming

3.4.1 Inleiding

De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming houdt toezicht op het terrein van jeugd voor het ministerie van VWS, het ministerie van Justitie, provincies en voor de drie grote steden. Het toezicht richt zich met name op instellingen die gefinancierd worden door overheden²³ of die onderdeel uitmaken van het ministerie van Justitie. Voor wat Justitie betreft gaat het met name om jeugdgevangenis- en, zowel van het rijk als particuliere jeugdinrichtingen. In de nabije toekomst zal als gevolg van de nieuwe Wet op de Jeugdzorg, die ten tijde van het schrijven van dit rapport nog bij de Tweede Kamer ter goedkeuring lag, een uitbreiding van het takenpakket van de inspectie plaatsvinden. Ook de Raad voor de Kinderbescherming zal dan onderwerp van toezicht worden.

De inspectie kent naast de hoofdinspectie in Den Haag vier regio's, met kantoren in Haarlem, Zwolle, Rijswijk en Den Bosch. De totale formatie bedraagt 30,5 fte.²⁴ De inspectie is zodoende in vergelijking met andere landelijke inspecties klein en heeft relatief weinig onderzoekscapaciteit. Het (eerstelijns-) toezicht betreft doorgaans onderzoek in opdracht van de subsidiërende overheid naar de mate waarin instellingen voor jeugdzorg aan de normen voldoen. Daarnaast doet de inspectie onderzoek naar de kwaliteit in algemene zin van de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming.

De inspectie is in 2002 met twee belangrijke ontwikkelingen geconfronteerd. Ten eerste zijn er diverse onderzoeken geweest naar aanleiding van incidenten, waarbij een brede vorm van reactief toezicht is uitgevoerd. Dit toezicht heeft veel capaciteit opgeslokt en tot het inzicht geleid dat het waarborgen van de kwaliteit en de continuïteit van de zorg voor jeugdigen regelmatig te wensen overlaat. Ten tweede zijn

binnen de inspectie door een langdurige periode van niet optimale aansturing van de organisatie, onderlinge verschillen ontstaan, waardoor er niet altijd sprake is geweest van een heldere koers. Inmiddels zijn diverse acties in gang gezet om de organisatie meer samenhang te geven.

De inspectie probeert veelal de geïnspecteerden beter voor te lichten, te overtuigen met argumenten en te adviseren over mogelijke verbeteringen. Mede door het gebrek aan sanctionering is de cultuur er eerder op gericht er 'samen uit te komen' dan om de confrontatie te zoeken en harde middelen in te zetten. Daar komt bij dat het nut van harde sancties binnen de inspectie sterk wordt betwijfeld, omdat sancties het wachtlijstenprobleem in de jeugdzorg alleen maar groter zouden maken. Een cultuuromslag is nodig om elkaar sterker aan te spreken op het nakomen van regels en afspraken en indien nodig aan niet-naleving consequenties te verbinden. De inspectie is bezig met het vormgeven van een passende bijdrage aan deze cultuuromslag, in samenhang met de implementatie van de Wet op de jeugdzorg.

3.4.2 Regelnaleving in de sector

In de publiciteit wordt de laatste tijd een beeld geschetst van een sector waar de samenwerking tussen de verschillende partijen sterk te wensen over laat en waar de zorg voor jeugdigen lijdt onder lange wachtlijsten en bureaucratie. Kenmerkend voor de ontwikkeling in de sector is dat het dilemma tussen het belang van de maatschappij ('bescherming tegen overlast') en de rechten van de ouders/het kind veelal bepalend is voor de keuzes voor zorg. De instellingen voor jeugdhulpverlening dienen te voldoen aan een grote set aan normen, zowel op het gebied van beleid als van regelgeving. Hier zijn verschillende visies op mogelijk: het ene uiterste is dat de instellingen een grote mate van vrijheid nemen en sterk hun eigen gang gaan, naast opvattingen van de subsidiërende overheid of de inspectie. Het andere uiterste is dat de instellingen sterk ingeperkt zijn door de overvloed aan (technische) regels die door de overheid zijn opgelegd en daardoor belemmerd worden in hun functioneren. Voor de provincies en de grootstedelijke regio's geldt dat de aandacht voor de jeugdsector niet in alle organisaties even groot is. Vaak is de inspanning op het gebied van jeugd afhankelijk van de houding van de verantwoordelijke politici en bestuurders. Het niveau van handhaving door deze overheden is sterk wisselend. Er is vaak nog geen echte handhavingscultuur. Bij sommigen in de sector bestaat het beeld dat de regelgeving en het beleid 'uit Den Haag' niet goed aansluiten bij de problemen die dagelijks op de werkvloer worden ervaren.

Onderzoek naar justitiële jeugdinrichtingen

De inspectie heeft in het eerste kwartaal van 2001 onderzoek gedaan bij de behandelafdelingen van de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJJ's). Het onderzoek richtte zich

op de naleving van de wet- en regelgeving die betrekking heeft op het primaire proces van hulpverlening, op de toepassing van landelijke beleidscriteria in het eigen beleid van de instellingen en op de wijze waarop de instellingen omgaan met het recht van betrokkenen om dossiers in te zien en kopieën van dossierstukken te ontvangen. De algemene conclusie van de inspectie was dat in de JJI's het interne proces over het algemeen op orde is. Er worden echter duidelijk veel (wettelijke) regels met betrekking tot het proces van hulpverlening niet nagekomen. Geen van de instellingen voldoet volgens de inspectie geheel aan alle regels.

Onderzoek naar (semi-)residentiële voorzieningen

De inspectie heeft in de periode 1998-2000 onderzoek gedaan naar de naleving van de wettelijke eisen voor het primaire proces van hulpverlening bij (semi-)residentiële voorzieningen. Uit het onderzoek kwam een aantal knelpunten naar voren dat in meer of mindere mate bij alle voorzieningen werd aangetroffen:

- de activiteiten van de plaatsers voor en tijdens de plaatsing waren meestal niet sturend voor het hulpverleningsproces in de (semi-)residentiële voorzieningen;
- niet in alle dossiers zijn hulpverleningsplannen aangetroffen;
- hoewel zichtbaar veel overleg met jeugdigen en ouders plaatsvindt, werd niet duidelijk welke invloed het op de besluitvorming in hun hulpverleningsproces heeft.

Conclusie in een vervolgonderzoek door de inspectie was dat weliswaar in een aantal provincies de vastlegging van gebeurtenissen in het primaire proces was verbeterd, maar dat een kwalitatief toereikend hulpverleningsplan nog niet altijd in de instellingen aanwezig is.

3.4.3 Omvang en aard overtredingen

Van strafrechtelijke overtredingen door jeugdzorginstellingen of justitiële jeugdinrichtingen is in dit onderzoek niet gebleken. De geselecteerde inspectieonderzoeken en interviews wijzen wel op een scala aan overtredingen van de relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de jeugdhulpverlening. Hoewel niet beoordeeld kan worden of alle regels doorlopend overtreden worden, kan wel gesteld worden dat de regelnaleving op dit gebied vaak te wensen overlaat. De instellingen leven de normen zelden volledig na.

Aard overtreding

De overtredingen hebben betrekking op bestuursrechtelijke regels, die op de jeugdhulpverlening betrekking hebben. Van andere overtredingen is uit dit onderzoek niet gebleken.

De wet- en regelgeving op dit gebied (de Wet op de Jeugdhulpverlening) poogt procedurele waarborgen te geven voor een goed verloop van het hulpverleningsproces

door middel van het stellen van regels aan plaatsing van jeugdigen, behandelplannen, evaluaties, betrokkenheid van de ouders et cetera. De overtredingen liggen zodoende in de procedurele sfeer.

3.4.4 Achtergronden, motieven, oorzaken

Mogelijke motieven en oorzaken voor regelovertreding op dit gebied zijn:

- beperkende regelgeving die gedetailleerde normen bevat die de instellingen als onnodig beperkend en bureaucratisch ervaren;
- een top-down benadering, waardoor beleid en regelgeving geen oplossing bieden voor in de uitvoeringspraktijk bestaande problemen;
- belangenafweging door de verschillende betrokkenen, waarbij het belang van de organisatie vaak boven het belang van naleving van wet- en regelgeving gaat;
- een attitude waarin het belang van regelnaleving niet altijd wordt onderschreven en men aan de eigen, traditionele handelwijze hecht;
- handhaving en toezicht op dit terrein zijn vaak afwezig en ‘harde’ sancties ontbreken.

Het lijkt er sterk op dat door nagenoeg alle betrokkenen in de jeugdsector, doorgaans onbewust, op een of andere wijze de gelegenheid voor regelovertreding wordt gecreëerd of in stand gehouden. Er is weinig draagvlak voor de regels en een eigen belangenafweging wordt legitiem gevonden. Regelovertreding door instellingen in de jeugdzorg is dus ook eerder toe te schrijven aan een gebrekkig functionerend systeem dan aan incidentele of individuele dwalingen van een instelling. Binnen de sector worden regels soms eerder als bureaucratische ballast gezien dan als middel om de kwaliteit van de jeugdzorg te verbeteren. De regeling van gedetailleerde procedurele waarborgen in een wet lijkt hier het doel (een kwalitatief goede jeugdhulpverlening) voorbij te streven en beperkend te werken op de praktijk van de jeugdzorg. Het is zodoende niet voor iedereen vanzelfsprekend, om het eufemistisch uit te drukken, dat de wet volledig wordt nageleefd.

Hier draagt aan bij dat de oplossing voor problemen in deze sector veelal wordt gezocht in wet- en regelgeving of beleid, terwijl de problemen zich grotendeels in de uitvoering bevinden. Het gebrek aan aansluiting tussen deze gebieden leidt er in een aantal gevallen toe dat er sprake lijkt te zijn van gescheiden werelden, waarbij de beleving is dat ‘Den Haag’ en ‘de werkvloer’ elkaar niet begrijpen. Dit valt niet alleen de wetgever en de beleidsmaker te verwijten. Vastgesteld kan worden dat de uitvoering zelf er kennelijk niet of onvoldoende in slaagt de sector te mobiliseren om verbeteringen af te dwingen.

De uitvoerende instellingen geven aan dat zij met grote problemen worden geconfronteerd waarvoor zij onvoldoende middelen voorhanden hebben. De redenering

lijkt te zijn dat men het door de wachtlijstenproblematiek continu te druk heeft om nauwgezet alle regels na te leven. In deze ‘snelkookpan’ lijken de uitvoeringsinstanties hun eigen individuele belangenafweging te maken, waarbij landelijk beleid en regelgeving een relatief ondergeschikte rol spelen. Door de permanente druk op de jeugdzorgketen lijken korte termijn-denken en verkokering voorrang te krijgen boven een lange termijn-visie en systeemoplossingen. Bij dit alles moet opgemerkt worden dat uit het onderzoek niet is gebleken van ‘kwade wil’ bij de betrokkenen. Integendeel, de betrokkenheid bij een goede zorg voor de jeugdige lijkt sterk aanwezig, probleem is echter dat de invulling van deze betrokkenheid per actor in de keten lijkt te verschillen.

Relativering

Bij de analyse van de achtergronden van regelovertreding past een relativering. Dit betreft de Wet op de Jeugdzorg. De invoering van deze wet en het daaraan gekoppelde traject beogen uiteraard oplossingen voor de knelpunten in de jeugdzorg te bieden. Gezien het toekomstige karakter van de wet is in dit onderzoek uitgegaan van de situatie van de afgelopen jaren. Over de verbeteringen die de nieuwe wet al dan niet zal bieden, kan in het kader van dit (qua omvang beperkte) onderzoek geen uitspraak worden gedaan. Daarnaast dient duidelijk te zijn dat het onderzoek zich heeft gericht op grotere instellingen die door de inspectie onderzocht zijn. De activiteiten in de jeugdzorg die bijvoorbeeld door gemeenten worden verzorgd, vallen niet onder ons onderzoek.

3.4.5 Reactie op overtreding: sancties, gevolgen

De correctiemechanismen binnen het systeem zouden mede moeten worden gevoed door toezicht en handhaving. Hierbij blijkt dat deze op dit moment nog onvoldoende tegenwicht bieden om het tij in de sector te keren. Van een stringente aanpak van regelovertreding lijkt geen sprake. De inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming beschikt over een relatief klein apparaat, heeft weinig ‘harde’ sanctiemiddelen en zoekt naar een andere invulling van het toezicht. Hierbij kunnen ook ‘zachte’ sanctiemiddelen worden ingezet die een beter effect zouden kunnen sorteren. Vooralsnog lijkt de inspectie, net als de overige betrokkenen in de sector, gevangen in een ‘duivels dilemma’. De roep om stringenter handhaving die elders volop klinkt, wordt hier als problematisch gezien vanwege mogelijke consequenties voor de jeugdzorg (wachtlijsten worden langer waardoor soms zelfs de vereiste hulp voor acute gevallen niet meer gewaarborgd is). Dit leidt er toe dat soms onvoldoende wordt geïntervenieerd, waardoor de situatie blijft voortbestaan. In dit verband is het opmerkelijk dat bij vervolgonderzoeken door de inspectie weliswaar op sommige gebieden verbeteringen te zien zijn, maar dat regelovertreding nog steeds blijkt voor te komen.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken moet de samenwerking tussen alle betrokkenen in de sector sterk verbeterd worden. Hierbij dienen structurele oplossingen op systeemniveau te worden gezocht met als sluitstuk een daadkrachtige aanpak van overtredingen. Regelovertreding valt in dit verband te zien als een uiting van het disfunctioneren van het systeem.

Consequenties

De schade van regelovertredend gedrag is niet direct concreet aantoonbaar. Wel kan men zich afvragen of overtreding van de (procedurele) normen niet tegelijk betekent dat de kwaliteit van de jeugdzorg (waar de normen uiteindelijk voor zijn bedoeld) afneemt. Dit causale verband zal echter niet door iedereen worden onderschreven. Daarvoor staat de legitimiteit van de huidige regels te veel ter discussie. Dit is op zichzelf al problematisch. Immers, voor de geloofwaardigheid van de overheid is het van belang dat regels die ze aan zichzelf stelt, worden nageleefd. Als de regels door verschillende partijen (zowel de instellingen als de inspectie hebben hierover signalen afgegeven) op onderdelen als problematisch worden gezien, kan dit consequenties hebben voor de naleving. Regelovertreding brengt de effectiviteit, efficiency en legitimiteit van het overheidsoptreden in het geding. Hierbij geldt dat men nog zou kunnen argumenteren dat overtreding van procedurele normen van minder gewicht is dan het daadwerkelijk realiseren van een kwalitatief goede zorg. In voorkomende gevallen zal regelovertreding wellicht inderdaad geboden zijn om het achterliggende doel van een goede zorg te bereiken. Het kan echter niet zo zijn dat regelovertreding op sommige gebieden een ‘fact of life’ wordt. In dat geval dient de overheid om haar geloofwaardigheid te behouden te voorzien in een structurele oplossing. De invoering van de Wet op de Jeugdzorg vormt een mogelijkheid om hierin te voorzien.

3.5 Analyse en conclusie

Drie landelijke inspecties zijn onderzocht waarbij informatie is verzameld over hun toezicht op en hun onderzoeken naar regelovertreding, in het bijzonder regelovertreding door overheden. Daarbij ging het zowel om eerstelijnstoezicht waaruit kan blijken dat een gemeente, provincie of departement zelf overtredingen begaat als ook om tweedelijnstoezicht waaruit duidelijk kan worden dat die overheden hun handhavingstaak al te zeer met een korreltje zout nemen. We kozen voor drie beleidsterreinen:

- volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu, omdat uit eerdere onderzoeken bekend is dat in laatstgenoemde sector de meeste strafzaken tegen overheden plaatsvinden;
- openbare orde en veiligheid, toegespitst op brandveiligheid omdat bij dat thema de meeste maatschappelijke beroering is ontstaan over regelnaleving en handhaving (Volendam, Enschede)

- jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, om te achterhalen of het fenomeen van overtredende overheden ook iets betekent in een welzijnssector die normaliter niet met overtredende overheden in verband wordt gebracht.

Wat is het beeld dat uit het inspectieonderzoek oprijst?

Omvang

Het onderzoek bij de inspecties leverde vele voorbeelden op van overtredende overheden. Naar de precieze omvang blijft het desalniettemin gissen. Voor de kwetsbare milieu-, ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingssector werd geconcludeerd: “Situaties waarin overheden zelf de VROM-regels overtreden komen aantoonbaar voor, maar het onderzoek geeft geen reden om aan te nemen dat dit op grote schaal plaatsvindt. Echter, er is eveneens geen reden om aan te nemen dat de omvang nihil is of om aan te nemen dat de overheid beduidend minder regels overtreedt dan private instellingen. Het aantal overtredingen verschilt per sector en wettelijke regeling. Opvallend is dat een aantal sectoren die door de VROM-inspectie zijn onderzocht nauwelijks overtredingen laat zien, terwijl in andere sectoren soms zelfs in de meerderheid van de gevallen de regels worden overtreden (bijvoorbeeld wat betreft de actualisatie van bestemmingsplannen of de verlening van vrijstellingen van bestemmingsplannen)”. Dat het soms ook om omvangrijke regelovertreding kan gaan, werd bevestigd door het onderzoek bij de twee andere inspecties. Brandveiligheid is een belangrijk thema na Volendam, maar slechts 29% van de daarvoor in aanmerking komende gebouwen heeft een gebruiksvergunning en slechts een klein deel van de gemeenten (14%) haalt de eigen planning voor het afgeven en controleren van gebruiksvergunningen. Voor de jeugdzorg bleek dat de (veelal procedurele) normen en regels over de wijze waarop jongeren behandeld moeten worden op bepaalde onderdelen massaal overtreden worden. Ze worden als bureaucratisch en onverstandig gezien en het lijkt bijna gebruik in deze een ‘eigen afweging’ te maken.

Ook al zijn uitspraken over de omvang dus niet haalbaar, wel is duidelijk geworden dat het bij regelovertreding door overheden gaat om een fenomeen dat zich overal en altijd binnen de overheid kan voordoen en ook voordoet. Het gaat om alle overheidsniveaus (gemeenten, provincies, departementen), om alle typen overheidsactiviteiten (van de directe dienstverlening aan burgers tot aan het in eigen beheer in de vrije natuur exploiteren van terreinen), om alle denkbare sectoren van beleid (van ‘jeugd’ tot ‘kernenergie’).

Daarbij gaat het vaker om bestuursrechtelijke overtredingen dan om strafrechtelijke. De percentages regelovertreding bij procedurevoorschriften kunnen oplopen tot meer dan 50%. Ook geldt als mechanisme dat regelovertreding niet zo gemakkelijk in strafrechtelijke termen wordt gegoten. Eerst praten, proberen het probleem te verhelpen, zo is nog steeds de dominante cultuur, dan eventueel de

bestuursrechtelijke weg met bijvoorbeeld een boete, maar de strafrechtelijke weg staat ver van de inspectiepraktijk af. Er is wel verandering in gang gezet, veelal top-down vanuit de leiding van de inspectie die daarbij aansluit bij het maatschappelijk en bestuurlijk politieke klimaat. Dat ligt ook in het verlengde van de situatie binnen de overheidsorganisaties die worden geïnspecteerd. Ook daar is een omslag gaande in de richting van meer strikte handhaving. Toch worden er nog veel tekortkomingen geconstateerd wanneer inspecties via hun tweedelijnstoezicht nagaan of anderen adequaat controleren of regels worden nageleefd. Wat betreft de brandveiligheid was dat een belangrijke conclusie: de meeste manco's betreffen een "gebrekkige uitvoering of handhaving".

Privaat-publiek

Omdat in het toezicht en de inspectie maar zelden adequaat wordt bijgehouden of het om private of publieke organisaties gaat, bestaan er geen precieze statistieken over publieke en private regelnaleving. Onbekend is bijvoorbeeld of de brandveiligheid bij leidinggevendenden van overheidsgebouwen in betere handen is dan bij het management van vergelijkbare bedrijfsgebouwen (wat zou kunnen worden opge maakt uit gebruiksvergunningen). Het VROM-inspectieonderzoek leidde wel tot de volgende meer kwalitatieve veronderstelling:

"Gevallen van overtredingen waarbij de overheid de directe normgeadresseerde is of de normgeadresseerde zowel de burger als de overheid kan zijn, doen zich in verhouding tot de andere twee categorieën beduidend minder voor. Wel valt op dat waar van toepassing de overheid niet zoals men zou verwachten de regels veel beter naleeft dan burger of private instellingen. Het lijkt er op dat overheden op dit front niet slechter, maar ook niet veel beter presteren dan bedrijven".

Oorzaken

Welke factoren bevorderen of beperken de kans op regelovertreding? Er zijn verschillende motieven en oorzaken voor regelovertreding door overheden in de inspectieonderzoeken gesignaleerd. Vaak ontbreekt de noodzakelijke expertise om goed met regels om te gaan, zo blijkt uit het VROM-onderzoek. Ook is er soms een gebrek aan bereidheid bij overheden te investeren in het verkrijgen van deze expertise. De regels op het beleidsterrein worden vaak ingewikkeld gevonden. Tevens signaleren sommigen een kloof tussen de bedenkers van de regels en de uitvoerders ervan, waardoor de regels niet uitvoerbaar zijn. Niet alleen regels of expertise kunnen van belang zijn, op politiek/bestuurlijk niveau dient er vaak een belangafweging te worden gemaakt tussen het belang van de naleving van VROM-regels en het economisch belang of andere maatschappelijke belangen. Deze afweging kan er toe leiden dat er bewust voor wordt gekozen om regels niet na te leven. Daarnaast wordt aangegeven dat sommige politici en bestuurders nut en noodzaak van de regels niet onderschrijven of huiverig zijn om regels te handhaven.

Tot slot is van belang, zeker op het deelterrein van de ruimtelijke ordening, dat de kans op en omvang van de sancties beperkt zijn. Voor het brandveiligheidsterrein kwamen ten dele soortgelijke factoren naar boven: complexe en gebrekkige regels, beperkt draagvlak voor de regels, te weinig deskundig personeel, geen handhavingscultuur (ook niet in de opleiding van de brandweer), geen prioriteit of urgentie voor het aspect brandveiligheid, het maken van een belangenafweging op politiek-bestuurlijk niveau en de subjectiviteit van het oordeel over brandveiligheid (lastig meetbaar). De oorzaken van regelovertreding in de jeugdsector betreffen gebrekkige en bureaucratische regels, een kloof tussen beleid en regelgeving enerzijds en uitvoering anderzijds, belangenafwegingen waarbij het eigen belang van de organisatie voorop gesteld wordt, een gebrek aan draagvlak voor de naleving van regels en de afwezigheid van handhaving en toezicht.

De eigen ambtelijke afweging staat hier veelal centraal. Men ziet vaak de regels niet zitten, vanuit de druk van de wachtlijsten en de eigen ideeën over de zorg, en niet-naleving is op sommige gebieden gewoonte in plaats van uitzondering.

Gevolgen en sancties

Het behoeft geen betoog dat de gevolgen van niet-naleving groot kunnen zijn. Enschede en Volendam zijn voorbeelden daarvan. De potentiële schade is groot, het schatten van de kans erop is erg ingewikkeld. Bij andersoortige overtredingen, zoals die van milieuwetten, ligt dat vaak eenvoudiger.

De voorbeelden hebben ook duidelijk gemaakt dat regelovertreding de effectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit van de overheid kan schaden. De bewijsvoering is evenwel meer illustratief dan hard en precies. Ook is de geloofwaardigheid in het geding: “Dit geldt te meer waar deze overheid van burgers verwacht dat ze regels naleven en geroepen wordt om een stringenter handhaving. Bij de intensivering en professionalisering van de handhaving zal ook de handhaving in de richting van de overheid zelf op de agenda moeten komen”.

De inspecties beschikken soms wel en soms niet over formele sanctie-mogelijkheden. Ook wisselt de bereidheid de overlegcultuur om te zetten in stringenter optreden. Het ambtelijk management heeft hierin veelal het voortouw. Boeiend is het te zien hoe inspecties zoeken naar effectieve reactiemechanismen, waarbij creatief te werk gegaan wordt. Daartoe behoren het ‘onder verscherpt toezicht stellen’ van overheden, het informeren van partners in de nalevingsketen, het openbaar maken van onderzoeksresultaten en getroffen maatregelen (aan de kaak stellen van het gedrag: ‘naming and shaming’) en in het verlengde daarvan het toepassen van manieren van inspecteren en rapporteren (vergelijkend: wie doet het het best?).

Handhaving

Het is duidelijk dat er een handhavingstekort is in Nederland. Dit blijkt ook uit veel inspectie-onderzoek. Van belang voor de thematiek van dit onderzoek is voor-

al ook dat de eerstelijns handhaving ten opzichte van de overheid relatief weinig aandacht krijgt. Sommige delen van de overheid vallen zo geheel buiten schot. Op landelijk niveau geldt dat voor een belangrijk deel van de rijksoverheid. Opvallend is dat de VROM-inspectie zich maar om een beperkt deel van de vele diensten en instanties bekommert of mag bekommeren. Waar wel wordt gecontroleerd, blijken gebreken te bestaan (Defensie) en dat doet vermoeden dat hier een belangrijk hiaat ligt in de infrastructuur van inspectie en toezicht. Verder is er de constatering van geïnterviewden dat bij gemeenten de controle in de richting van de eigen gemeentelijke organisatie vaak non-existent of onvoldoende is.

Een probleem dat nogal eens terugkomt is de afstemming en samenwerking tussen alle betrokkenen ter bevordering van regelnaleving. Rijksinspecties onderzoeken dezelfde objecten en werken soms langs elkaar heen. Hetzelfde doet zich voor op lokaal niveau.

Noten:

- 15 Inspecties, *Binnenlands Bestuur*, 11 januari 2002, p. 35-47.
- 16 Handhaving door rijksinspecties. Brief van de Algemene Rekenkamer van 21 maart 2002, TK 2001-2002, 28271, nrs. 1-2. voor de opsporing en vervolging van overheden, *Staatscourant* 1998, nr. 82, p. 18.
- 17 Zie Jaarrapportage 2002, Daadkracht in handhaving, VROM-inspectie.
- 18 Idem, p. 17.
- 19 De 'Tafel van elf' is ontwikkeld door mr.dr. D. Ruimschotel in samenwerking met en in opdracht van het Ministerie van Justitie. De 'Tafel van elf' wordt door het departement gebruikt als centraal instrument voor de analyse van nalevingsgedrag.
- 20 Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de handhaving door rijksinspecties had wel betrekking op de Inspectie voor de politie, maar niet op de Inspectie brandweer en rampenbestrijding. Er zijn zodoende geen conclusies te trekken die specifiek gelden voor het deel van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid dat zich met brandweezorg bezig houdt. Wel is duidelijk dat de algemene conclusies van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar inspecties, ook voor dit deel van de inspectie aanleiding zijn geweest om een aantal acties in gang te zetten.
- 21 NIBRA staat voor Nederlands Instituut Brandweer en Rampenbestrijding. Dit onderzoek vond plaats in opdracht van de Commissie onderzoek cafébrand nieuwjaarsnacht 2001 (Commissie Alders).
- 22 Omzet horeca Amsterdam krijgt klap van gemiddeld 30 procent, *de Volkskrant*, 6 oktober 2003, p. 1.
- 23 De instellingen voor jeugdhulpverlening betreffen doorgaans stichtingen, die volledig gesubsidieerd worden door de overheid (met name door de provincie en de rijksoverheid). Omdat ze duidelijk een publieke taak vervullen en ook geheel gefinancierd worden door de overheid, worden de instellingen in dit onderzoek gezien als overheden.
- 24 Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Jaarverslag 2002, Het geheel en de som der delen, 2003: 31.

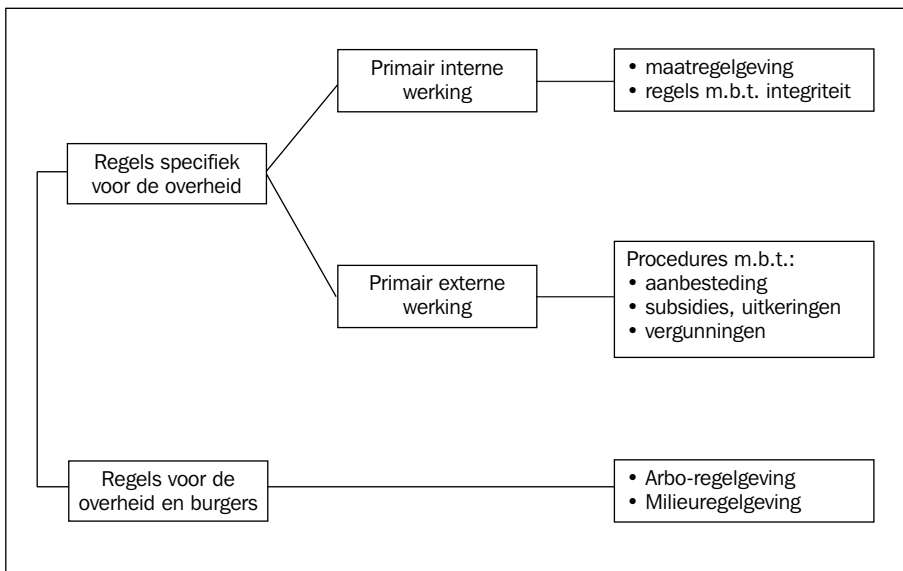
4. Overtredende provincie en gemeenten

4.1 Inleiding

In de periode januari - augustus 2003 is in een provincie, een grote gemeente (meer dan 100.000 inwoners) en een kleinere gemeente (ongeveer 25.000 inwoners) onderzoek gedaan naar regelovertredend gedrag door deze organisaties. Eerder, in hoofdstuk 1, zijn de opzet en methodologie van dit onderzoek weergegeven.

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende typen regelovertreding zoals die voor de drie betrokken organisaties zijn achterhaald. We onderscheiden daarbij tussen overtreding van regels die specifiek gelden voor de overheid (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht) en de regels die zowel voor de overheid als voor burgers gelden (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Arbo-regelgeving en de Wet milieubeheer). Binnen de regels die alleen gelden voor de overheid maken we vervolgens onderscheid tussen regels die een primair interne werking hebben en regels die een primair externe werking hebben. Regels met een primair interne werking stroomlijnen als het ware het functioneren van de eigen organisatie, zoals bijvoorbeeld mandaatregelgeving en integriteitsregels. Regels met een primair externe werking hebben een direct effect op burgers, bedrijven of de samenleving als geheel. Dat geldt bijvoorbeeld voor aanbestedingsprocedures, maar ook voor procedures voor het verlenen van subsidies, uitkeringen en vergunningen. De figuur op de volgende pagina geeft een schematisch overzicht van de verschillende typen regelovertreding.

Na bespreking van de verschillende vormen van regelovertreding, staan we voor elke casus stil bij tekortkomingen op het terrein van toezicht en handhaving. Daarbij maken we onderscheid tussen handhaving ten opzichte van derden en handhaving ten opzichte van afdelingen van de eigen organisatie. We besluiten dit hoofdstuk met een korte overkoepelende analyse van de omvang, aard en gevolgen van overtredingen.



Voorbeelden regelgeving

Voorafgaand aan de presentatie van de onderzoeksresultaten, plaatsen we de volgende kanttekeningen.

- De interpretatie van het centrale fenomeen van de studie, het begrip ‘overtredende overheden’, bleek nogal eens tot misverstanden en discussie te leiden. ‘Overtredende overheden’ wordt vaak geassocieerd met doelbewuste schending van materiële normen. Ondanks zorgvuldige introductie van het begrip door de onderzoeker, waarbij is benadrukt dat het onderzoek vooral gericht is op regel-dilemma’s, was het lastig om sommige gesprekspartners te overtuigen van de door ons gekozen definitie van overtredende overheden. Het eigen concept van ‘overtredende overheid’ kleurt vanzelfsprekend de voorbeelden zoals die door de gesprekspartners naar voren zijn gebracht. Hoewel elk sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat sterk leunt op de inbreng van derden, te maken heeft met dergelijke operationaliseringsproblemen, deed deze problematiek zich in dit casestudie-onderzoek in versterkte mate voor. Bovendien is het typerend voor criminologisch onderzoek met een normatieve lading als studieobject, dat het gevolgen heeft voor de bereidheid tot medewerking van respondenten.
- De gepresenteerde onderzoeksbevindingen berusten merendeels op de inbreng van de gesprekspartners tijdens de interviews. Hoewel in totaal met 71 personen gesprekken zijn gevoerd, leunt de verslaglegging op sommige punten sterk op een enkel voorbeeld genoemd door een enkele gesprekspartner. Daar komt bij dat de geïnterviewden zijn aangemoedigd om voorbeelden van overtredend gedrag te noemen. Deze voorbeelden zijn slechts ten dele in context geplaatst. Er is met andere woorden niet onderzocht wat de frequentie van de overtredingen is, hoewel daar in sommige gevallen wel enige duidelijkheid over verkregen

is. Voornaamste doel was een kwalitatief inzicht te krijgen in de aard en achtergronden van de overtredingen. Om die reden ook is in dit hoofdstuk veel casuïstiek terug te vinden. Het beoogt de lezer een wat betere indruk te geven van een fenomeen dat veel vragen oproept en waarover weinig bekend is.

4.2 Provincie

4.2.1 Inleiding

De onderzochte provincie is een professionele organisatie die het nodige in het werk stelt om aan wettelijke voorschriften te voldoen. De indruk van de gesprekspartners is dat zich in de provincie geen grote misstanden voordoen en die indruk wordt gedurende het onderzoek bevestigd. Dit betekent niet dat regelovertrekend gedrag zich niet voordoet, maar veel vaker komt het voor dat wordt gezocht naar de grenzen van de wet. Wanneer overtredingen of tekortkomingen worden geconstateerd, volgen over het algemeen ook maatregelen om ze tegen te gaan.

De bestuursrechtelijke overtredingen hebben merendeels betrekking op het schenden van procedures (met name de Awb, de Algemene wet bestuursrecht). Het schenden van materiële normen komt veel minder voor. Moedwillige en welbewuste regelovertrekking is een uitzondering. Wel is in sommige gevallen doelbewust op zoek gegaan naar de grenzen van de regelgeving. De meeste gesprekspartners zijn van mening dat de provincie minder geneigd zal zijn tot regelovertrekend gedrag dan private partijen. Daarbij wordt verwezen naar de voorbeeldrol die de provincie heeft. Een aantal malen is naar voren gebracht dat regelovertrekend gedrag door de provincie relatief beperkt zou zijn omdat de provincie in vergelijking met gemeenten weinig uitvoerende taken heeft. Strafrechtelijke overtredingen doen zich volgens de gesprekspartners niet voor.

4.2.2 Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking

Mandaatregelgeving

In de provinciale organisatie zijn onvoldoende maatregelen getroffen om mandaat-overtredingen tegen te gaan. Zo is in het kader van het project 'juridische kwaliteitsimpuls' geconstateerd dat de huidige mandaat- en delegatieregeling niet (voldoende) is toegesneden op het organisatieprincipe van integraal management. De bevoegdheden in het mandaat vallen niet samen met de bevoegdheden zoals die in de financiële competentieregeling zijn vastgesteld. Tevens ontbreekt eenduidigheid over vervangingsmogelijkheden. Een onderzoek door een extern bureau wijst uit dat specifiek bij de afdeling Infrastructuur het risico bestaat dat de uitvoering van meerwerk door onbevoegden wordt goedgekeurd.

Feitelijke overtredingen van de mandaatregeling doen zich incidenteel voor en zijn beperkt van omvang. Zo komt het voor dat ambtenaren (als gevolg van tijdsdruk)

opdrachten verlenen terwijl ze daartoe niet zijn gemandateerd. Het gaat daarbij evenwel niet om grote bedragen.

Integriteit

Er hebben zich de afgelopen jaren voor zover bekend geen grote integriteitsschendingen voorgedaan. Wel deed zich begin jaren negentig de situatie voor dat verscheidene ambtenaren naast hun werk bij de provincie een eigen bedrijf (zoals een adviesbureau) oprichtten. Daarbij maakten zij voor hun eigen bedrijf gebruik van kennis en expertise die zij aan het werk bij de provincie ontleenden. Dit heeft er toe geleid dat twee tot drie personen zijn berispt met als motivering dat dergelijke nevenfuncties de onpartijdigheid van de provincie in het geding brengen. Voorts is beleid ontwikkeld om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich in de toekomst nogmaals voordoet.

Een relatief geringe integriteitsschending van recente datum is het misbruik van de provinciale fietsenregeling. De provincie heeft 300 fietsen aan medewerkers ter beschikking gesteld met de bedoeling dat zij hiervan gebruik maken voor hun woon-werkverkeer. Een groot deel van de deelnemers aan het fietsenplan voldoet evenwel niet aan de voorwaarden die aan deelname zijn gesteld.

4.2.3 Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking

Procedurele voorschriften in het algemeen

Wanneer in de provincie regels worden overtreden, gaat het in veel gevallen om het overtreden van procedurevoorschriften (van de Awb). Met name het overtreden van termijnvoorschriften komt relatief vaak voor. Uit cijfers wordt duidelijk dat de termijnen voor het behandelen van bezwaar- en beroepschriften zoals voorgeschreven in de Algemene wet bestuursrecht frequent worden overtreden. Het bestuur dient binnen zes weken na ontvangst op een bezwaarschrift te beslissen (met verlenging van maximaal vier weken).²⁵ Op een beroepschrift dient binnen 16 weken na ontvangst te worden beslist (met verlenging van maximaal acht weken). Voor de periode 1999-2000 bedraagt de gemiddelde afdoeningstermijn voor bezwaarschriften ongeveer 18 weken en voor beroepschriften ongeveer 22 weken.

De analyse van de motivering van de bestuursrechter bij de vernietiging van door de provincie genomen besluiten, biedt zicht op de aard van procedurele overtredingen. De beschikbare gegevens hebben betrekking op 1998 en 1999. In deze jaren werd respectievelijk 26% en 25% van de aan de bestuursrechter voorgelegde uitspraken van de provincie vernietigd.

Uit de door de provincie uitgevoerde analyse blijkt dat hieraan de volgende - overwegend procedurele - oorzaken ten grondslag liggen: juridisch onhoudbare vergoedingseisen aan het besluit; onjuist hanteren begrip 'overtreder'; onzorgvuldige voorbereiding besluit; niet stellen van reële termijnen aan aangeschrevene; niet

juist hanteren van termijnvoorschriften voor besluiten; niet voldoen aan de voorwaarden om handhavend op te treden (er moet sprake zijn van overtreding, de situatie moet niet op afzienbare termijn kunnen worden gelegaliseerd); in strijd met Awb opstellen van voorbereidingsprocedure (m.n. de artikelen 4:7, 4:8, 3:30 en Awb 2 en 14); niet voldoen aan de vereisten voor vergunningverlening (bijvoorbeeld het verzuimen om advies aan belanghebbenden te vragen); ondeugdelijke motivering van besluiten; onevenredige belangenafweging; strijd met rechtszekerheidsbeginsel; en strijd met de wet.

Aanbestedingsregels

- *Meervoudige aanbesteding*. Vanaf een bepaald bedrag is meervoudige aanbesteding verplicht, wat betekent dat drie concurrerende offertes moeten worden aangevraagd. Deze regel wordt niet consequent nageleefd omdat zij in bepaalde gevallen niet zinvol wordt gevonden, bijvoorbeeld als er maar twee aanbieders serieus voor de opdracht in aanmerking komen. Een concreet voorbeeld van overtreding van de eis van meervoudige aanbesteding betreft een quickscan om te beoordelen of onderzoeksaanbevelingen twee jaar na dato ook daadwerkelijk zijn doorgevoerd. Het bedrag dat met deze quickscan was gemoeid oversteeg net de grens van enkelvoudige naar meervoudige aanbesteding. Gezien de benodigde kennis van het oorspronkelijke onderzoek, was het volgens de ambtenaar volstrekt onzinnig en niet efficiënt ook aan andere bureaus offerte te vragen. Deze persoon geeft aan zich in dergelijke situaties niet aan de eis van meervoudige aanbesteding te houden en dit ook naar zijn medewerkers te communiceren.

- *Meerwerk*. In het geval van meerwerk wordt niet altijd een schriftelijke overeenkomst opgesteld, terwijl dit wel vereist is. In een dergelijke situatie wordt het meerwerk wel in het UAV-dagboek geregistreerd.²⁶ Uit een onderzoek door een extern accountantsbureau naar aanbesteding bij de afdeling Infrastructuur, blijkt voorts dat het ‘knippen’ van meerwerk (het opsplitsen in deelprojecten) voorkomt. Het risico hiervan is dat besluitvoering niet op het juiste niveau, volgens de van toepassing zijnde mandaatregeling, plaatsvindt.

- *Europese aanbestedingsregels*. In het verleden zijn fouten gemaakt bij toepassing van de Europese aanbestedingsregels. Tegenwoordig houdt de provincie zich wel aan de regelgeving, maar wordt er wel gekeken hoe deze regels ‘slim’ kunnen worden toegepast. Maar: ‘Er komt hier nooit iemand weg met knippen van regelgeving zodat de grens voor Europese aanbesteding niet wordt gehaald’.

Subsidies

Het verlenen van Europese subsidies is aan veel formele vereisten gebonden en wordt in de provincie vaak als complex en onduidelijk ervaren. Door overleg met ‘Brussel’, het ministerie van Economische Zaken of met andere programma-beheerders tracht de provincie meer duidelijkheid te krijgen over hoe de regels geïnterpreteerd dienen te worden. ‘De vraag waar je als provincie mee worstelt, is

hoe groot het risico van onterechte subsidieverstreking nu daadwerkelijk is. Want je wilt uiteraard niet dat het geld wordt teruggevorderd, maar door een te strikte interpretatie worden bedrijven gedupeerd'.

Niet altijd wordt de juiste interpretatie gevonden. Halverwege de jaren negentig heeft de provincie aan gemeenten subsidies verstrekt ter verbetering van de concurrentiepositie van regionale bedrijven. Later oordeelde de Europese Commissie dat deze subsidies als staatssteun gekwalificeerd moesten worden waarop de desbetreffende bedrijven het geld dat zij hadden ontvangen, moesten terugbetalen. Deze constructie van subsidieverlening door de provincie, via de gemeenten, verkreeg officieus de naam 'U-bocht constructie'. (Zie: 5.2)

Vergunningen en provinciale goedkeuring projecten

De provincie is van mening dat de vergunningverlenende taak die zij van de rijksoverheid heeft opgelegd gekregen, niet altijd naar behoren is in te vullen. Een voorbeeld hiervan betreft vergunningverlening voor het gebruik van vuurwerk. Als gevolg van veranderde wetgeving zijn niet langer gemeenten maar provincies vergunningverlener voor alle evenementen waar vuurwerk aan te pas komt. Dit betekent dat dergelijke evenementen bij de provincie moeten worden aangemeld en dat de provincie er voor verantwoordelijk is dat - vaak op korte termijn - vooraf controle door de brandweer plaatsvindt. De provincie kan haar verplichtingen niet altijd waarmaken. Het gaat daarbij om een tekort aan capaciteit, niet alleen bij de provincie maar ook bij de brandweer. Vooruitlopend op de Wijziging van het Vuurwerkbesluit heeft de provincie daarom besloten om voor kleine evenementen (tot 25 kilo theatervuurwerk en 200 kilo consumentenvuurwerk) een vereenvoudigde procedure toe te passen. Kern van het besluit is dat de organisatoren hun plannen bij de provincie moeten melden en zich aan een aantal standaardvoorwaarden met betrekking tot veiligheid en ontstekingsafstanden moeten houden. Naar schatting gaat het om vijftig kleinere evenementen op jaarbasis.

Provincies hebben een belangrijke vergunningverlenende taak op het terrein van milieuwetgeving. In sommige gevallen gaat de provincie akkoord met een melding in situaties waarin strikt genomen een vergunning verleend zou moeten worden. Volgens de milieuhandhavers van de provincie gaat het hier evenwel niet om een overtreding maar wordt gebruik gemaakt van de marges die de Wet milieubeheer biedt. Men geeft overigens aan in sommige situaties wel op zoek te gaan naar de marges van de wet. Zo ook bij de goedkeuring van een project waar een milieueffectrapportage (MER) vereist is alvorens provinciale goedkeuring verleend kan worden. Bij een recent project bleek de MER op een aantal punten niet volledig te zijn. Toch wordt het college van GS geadviseerd goedkeuring aan het project te verlenen. In een dergelijke situatie wordt in de ambtelijke notitie aan het college wel uiteengezet welke risico's de provincie hiermee mogelijk neemt.

4.2.4 Regels voor overheid en burgers

De provincie dient het goede voorbeeld te geven door zich aan de regels te houden, zo luidt de algemene opvatting. Een deel van de gesprekspartners is van mening dat de provincie zich daadwerkelijk beter aan de regels houdt dan burgers en bedrijven. Anderen vermoeden dat het gedrag van de provincie in dit opzicht niet sterk zal afwijken van derden. Zo werd in het verleden creatief met belastingwetgeving omgegaan door sporthallen in een stichting onder te brengen of door het gebruik van de IJslandconstructie.

In het navolgende bespreken we enkele voorbeelden van overtredend gedrag waarbij de provincie zeker niet in alle gevallen het goede voorbeeld geeft. De nadruk ligt daarbij op overtredingen in het kader van de milieuregelgeving. Dit is niet verwonderlijk gegeven de focus tijdens het onderzoek op dit beleidsterrein.

Arbo-regelgeving

De Arbo-regelgeving wordt over het algemeen goed nageleefd, hoewel in het verleden de Tabakswet regelmatig werd overtreden. Nadat duidelijk werd dat dit zelfs strafrechtelijke repercussies tot gevolg zou kunnen hebben, zijn maatregelen getroffen opdat de Tabakswet wel wordt nageleefd. Andere overtredingen van Arbo-regelgeving hebben betrekking op het werken in te kleine ruimten en heeft de Arbeidsinspectie de provincie gewezen op trivialiteiten als het ontbreken van waterdichte hoesjes voor de mobiele telefoons van de buitenmedewerkers van de afdeling Water. Inmiddels zijn de telefoons hiervan voorzien.

Milieuregelgeving

De provincie moet bij haar uitvoerende activiteiten, net als bedrijven, voldoen aan de eisen van de milieuwetgeving. Net als veel bedrijven maakt de provincie zich schuldig aan overtreding van de Wet milieubeheer, bijvoorbeeld bij de toepassing van het Bouwstoffenbesluit. Zo heeft de provincie in het verleden bij de aanleg van wegen niet altijd voldaan aan de kwaliteitseisen die gelden voor het gebruik van secundaire grondstoffen. Anders gezegd, er is wel eens licht verontreinigde grond gebruikt. Tevens is een voorbeeld genoemd waar bij de aanleg van een provinciale weg vervuilde grond werd aangetroffen. De provincie verkoos in dat geval een praktische oplossing boven het saneren van de grond. Om het risico te beperken dat de vervuilde grond zou uitlogen is een isolatielaag in de grond aangebracht. Hoewel op deze manier milieuschade is voorkomen, was dit niet de gepaste handelwijze. Meer in het algemeen wordt bij de afweging van de mate waarin de grond schoon moet zijn, rekening gehouden met het toekomstig gebruik van de grond. Daarmee loopt de provincie (net als andere overheden) vooruit op de aanpassing van wetgeving. Voorts wordt bij de toepassing van het Bouwstoffenbesluit (dat onderdeel uitmaakt van de Wet bodembescherming) niet altijd aan procedurele voorschriften voldaan. Wanneer de procedure-eisen van de Wet bodembescher-

ming worden toegepast, kan dit ernstige vertraging van een project tot gevolg hebben. Wanneer deze vertraging - in relatie tot het milieuprobleem - tot een 'in de ogen van de provincie onevenredige maatschappelijke spanning leidt', gaat er een notitie naar GS waarin staat dat alle rapporten zijn gezien en alles in orde lijkt. De meldingsprocedure vindt dan gaandeweg de activiteiten of achteraf plaats. In een enkel geval wordt in het geheel niet aan de meldingsprocedure voldaan, zoals bij het verwijderen van een lekkende olietank bij de verbouwing van het provinciehuis. Daarbij is zes kubieke meter grond ter reiniging afgevoerd zonder dat dit werd gemeld.

Het *kappen van bomen* is gebonden aan wettelijke voorwaarden en moet in veel gevallen worden gemeld. De provinciale dienst die verantwoordelijk is voor de aanleg van wegen, geeft niet altijd gehoor aan deze plicht. Er vindt geen melding plaats 'zogenaamd omdat men het is vergeten, maar men weet wel beter', aldus één van de provinciale handhavers. Toch maken in een dergelijk geval de handhavers geen proces-verbaal op, wat bij derden gebruikelijk is. Wel wordt overlegd met de desbetreffende dienst, waarbij nogmaals wordt gewezen op de meldingsplicht. Tevens wordt deze dienst verplicht tot compensatie van de gekapte bomen. Overigens maakt een concreet voorbeeld duidelijk dat aan het illegaal kappen een heel begrijpelijke oorzaak ten grondslag kan liggen. Zo werd een boom gekapt alvorens toestemming was verkregen na twee dodelijke ongevallen bij deze boom.

Een ander type overtreding van de milieuwetgeving heeft betrekking op het niet op de juiste manier *verwerken van sloot- en bermafval*. Zo blijft na baggerwerkzaamheden het afval incidenteel aan de slootkant liggen omdat het land vanwege weersomstandigheden niet toegankelijk is voor machines. Daarmee wordt evenwel in strijd gehandeld met de Meststoffen-wet. In het verleden kwam het daarnaast voor dat bermafval direct naar een boer of composteerder werd afgevoerd zonder dat monsters werden genomen om te beoordelen of de grond schoon was. Tegenwoordig is bij de desbetreffende afdeling een milieucoördinator aangesteld en behoort dit soort praktijken tot het verleden.

Overigen

In het verleden heeft de provincie borden langs de weg geplaatst in strijd met de landschapsverordening. Deze situatie is achteraf gelegaliseerd door aanpassing van de verordening. Tevens kwam het voor dat één afdeling van de provincie de plaatsing van borden (door derden) subsidieerde, terwijl de afdeling handhaving constateerde dat bij de plaatsing niet aan de regels was voldaan en handhavend moest optreden. Vermeldenswaard is het voorbeeld waarbij de ene dag door de Commissaris van de Koningin een opening plaats vond door de onthulling van een reclamebord terwijl hetzelfde bord de volgende dag door een handhaver werd weggehaald omdat plaatsing van het bord strijdig was met de landschapsverordening.

4.2.5 Toezicht en handhaving

De provincie heeft vergeleken met gemeenten, relatief weinig uitvoerende taken. Daarentegen heeft de provincie een uitgebreid takenpakket wanneer het gaat om toezicht en handhaving. De laatste jaren hebben deze taken, onder andere als gevolg van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, in toenemende mate in de belangstelling gestaan. Allereerst staan we stil bij handhaving door de provincie van derden, vervolgens gaan we in op handhaving ten opzichte van overtredingen die door de eigen organisatie worden begaan.

I Handhaving ten opzichte van derden

In meest algemene zin hebben tekortkomingen van de provincie in de toezichthoudende en handhavende taak te maken met procedurefouten zoals het niet nakomen van termijnen of het niet horen van belanghebbenden. Ook komt het voor dat technische fouten worden gemaakt bij het doen van metingen. In het navolgende geven we een aantal voorbeelden van meer complexe handhavingssituaties waarin de provincie soms terechtkomt. Deze voorbeelden maken duidelijk hoe lastig het is om in sommige gevallen aan de provinciale handhavingplicht te voldoen.

- *Toezicht bij bodemsanering in eigen beheer.* Naar aanleiding van tekortkomingen in het toezicht bij een bodemsanering in een gemeente, heeft de VROM-Inspectie onderzoek gedaan naar de wijze waarop toezicht door de provincies bij bodemsaneringen in eigen beheer wordt uitgevoerd.²⁷ Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor toezicht op een juiste gang van zaken. Bij de bodemsanering in Kerkstad had de provincie het fysieke toezicht gemandateerd aan de gemeente Kerkstad. Het college van GS was verantwoordelijk voor de formele besluiten. De uitkomst van onderzoeken door de VROM-Inspectie was dat het toezicht door de provincie op een aantal belangrijke onderdelen onvoldoende was.

- *Diermeel.* Voor de grote inrichtingen is de provincie in de meeste gevallen het bevoegd gezag ter handhaving van de milieuregelgeving. Tijdens de MKZ-crisis werd duidelijk dat diermeel mogelijk de veroorzaker van de gekkenkoeienziekte was. Hierop werd het gebruik van diermeel in veevoer verboden en moest het bestaande diermeel worden verbrand. Als gevolg van de MKZ-crisis was de verbrandingscapaciteit echter onvoldoende om de grote voorraad diermeel weg te werken. Het meel moest daarom tijdelijk worden opgeslagen, maar opslagplaatsen beschikten niet over de vereiste milieuvergunning.

 Toezicht in eigen beheer

Een projectontwikkelaar in de gemeente Kerkstad wil in 2000 in die plaats een appartementen-complex bouwen. Op de beoogde locatie was voorheen een garage en benzinestation gevestigd en is bodemverontreiniging vastgesteld. Dit betekent dat de grond in kwestie gesaneerd moet worden. De provincie is bevoegd gezag en daarmee verantwoordelijk voor de goedkeuring van het saneringsplan, maar de toezichthoudende taken zijn gemandateerd aan de milieudienst van de gemeente Kerkstad.

Het milieud adviesbureau dat in opdracht van de projectontwikkelaar onderzoek doet naar de grond, concludeert dat de bodem ernstig vervuild is. De bodem wordt gesaneerd, maar op basis van een wettelijk verplicht actualiserend bodemonderzoek blijkt dat dit absoluut niet goed is gebeurd: de grond is nog steeds sterk verontreinigd en de bodem blijkt veel dieper verontreinigd dan aanvankelijk werd verondersteld. Daarnaast zijn de hoeveelheid verontreinigde grond en het volume verontreinigd grondwater ongeveer drie maal zo groot. Het college van GS keurt een nieuwe saneringsbeschikking goed die bepaalt dat de restverontreiniging gedeeltelijk zal worden verwijderd, er een schone leeflaag wordt aangebracht en permanente grondwatermonitoring plaatsvindt. De aannemer verantwoordelijk voor het afgraven van de locatie brengt een deel van de afgegraven grond naar het terrein van een zakenrelatie omdat hij door tijdsdruk op de sanering en ruimtegebrek de grond niet kan opslaan bij de saneringslocatie. Deze zakenrelatie heeft voor de opslag van de grond geen vergunning in het kader van de Wet milieubeheer. Het adviesbureau dat door de projectontwikkelaar in de arm is genomen, bestempelt deze grond vervolgens als schoon, maar de milieudienst van de gemeente Kerkstad is het daar niet mee eens. Toch wordt deze grond in de saneringsput als schone grond gestort. De milieudienst eist dat de aannemer deze zogenaamde aanvulgrond verwijdert, maar het is onduidelijk of dit ook daadwerkelijk is gebeurd. Daarnaast geeft de aannemer de licht verontreinigde grond, zonder monster of analyses uit te voeren, af als categorie 1 grond (licht verontreinigde grond, die niet hoeft te worden gereinigd, maar als hergebruiksgrond kan worden toegepast in bijvoorbeeld infrastructurele werken) aan een groeve die zijn eigendom was. Het OM vermoedt dat de aannemer hiermee financieel voordeel heeft behaald. De sterk verontreinigde grond voert de aannemer af naar een erkende verwerker, maar wederom zonder de aard en de mate van verontreiniging te laten vaststellen. Dit is strijdig met de Provinciale Milieuvordering. Door interventie van de milieudienst van Kerkstad en de politie is ernstige milieuschade voorkomen.

Bij de analyse van de tekortkomingen van de provincie in deze casus, komt de VROM-Inspectie tot de volgende conclusies:

- De provincie heeft twee saneringsplannen goedgekeurd. Het eerste saneringsplan was te beperkt. GS als bevoegd gezag voor goedkeuring van de sanering had dit moeten zien en het plan niet moeten goedkeuren;
- In de saneringsbeschikking van GS is te weinig aandacht geschonken aan handhaafbare voorschriften voor de uitvoering;
- De provincie heeft te weinig zicht gehad op de feitelijke saneringswerkzaamheden en de vrijkomende grondstromen en onvolledig administratief toezicht uitgeoefend;

- De milieudienst van de gemeente Kerkstad was niet voldoende op hoogte van het verleende mandaat door de provincie en heeft de onregelmatigheden van de sanering niet gemeld aan de provincie.

Op basis van de geconstateerde tekortkomingen komt de Inspectie met de volgende aanbevelingen:

- **Vorbereiding**

- uitvoeren van een handhavingstoets van saneringsplannen;
- betere controle op volledigheid van saneringsplannen;
- afstemming met de gemeente die bevoegd gezag is in het kader van het Bouwstoffenbesluit;
- in de beschikking een duidelijke en exacte omschrijving opnemen van de kwaliteit van de gesaneerde grond;
- de vormgeving van de saneringsbeschikking zodanig wijzigen dat de beschikking onder voorschriften wordt verleend (conform vergunningverlening ingevolge de Wm).

- **Uitvoering**

- aanvulgrond laten bemonsteren;
- steekproefsgewijze eindebemonstering van de sanering laten uitvoeren door een onafhankelijk en niet eerder betrokken adviesbureau;
- betere afspraken maken over de uitvoering van de mandateringsbeschikking;
- intensiveren van fysiek en administratief toezicht bij bodemsaneringen;
- formeren van grondteam.

- **Wet en regelgeving**

- samen met ministerie VROM nagaan of het niet handelen conform het saneringsplan of de beschikking direct strafbaar kan worden gesteld;
- inventariseren wat voor mogelijkheden het bestuursrechtelijk instrumentarium biedt, met name waar het gaat om de (financiële) consequenties voor de opdrachtgever, de milieukundig begeleider of aannemer;
- samen met IPO verbetering brengen in de model-Provinciale Milieu Verordening;
- de PMV zodanig aanpassen dat de onafhankelijkheid van milieukundige begeleiding beter wordt gewaarborgd.

De provincie gaat voortvarend met de uitvoering van de aanbevelingen aan de slag. Binnen een periode van vier maanden na rapportage van de Inspectie heeft de provincie een plan van aanpak opgesteld. Ongeveer een half jaar na het uitkomen van het rapport van de Inspectie is daadwerkelijk gestart met de uitvoering van de aanbevelingen. Daarbij is gekozen voor de strategie van het versneld zichtbaar maken van de toezichtstaak, dat wil zeggen een directe intensivering van het toezicht. Dit bleek overigens geen overbodige luxe te zijn: uit zowel de fysieke controles uit het veld als via controlemonsters bleek dat afwijkingen van goedgekeurde saneringsplannen meerdere malen voorkwamen.

Ruim een jaar na het verschijnen van het Inspectierapport heeft de provincie een nieuw Toezichtsplan ontwikkeld. Hierin stelt de provincie zich tot doel om bij iedere bodemsaneringslocatie driemaal toezicht uit te oefenen en daarbij een zero tolerance beleid te hanteren. Dit doel wordt vrijwel altijd gehaald en in sommige gevallen wordt zelfs zes of zeven keer gecontroleerd. Voorts wordt gewerkt met een nieuw administratiesysteem waardoor het toezicht adequater en inzichtelijker zal verlopen. Ook heeft er aanzienlijke uitbreiding van de personele capaciteit plaatsgevonden. Tevens vindt er afstemming plaats met de afdeling Handhaving over het nieuwe toezicht- en handhavingsbeleid van de provincie en de daaruit voortkomende organisatorische aanpassingen.

Het ministerie van VROM verwachtte van de provincie dat zij hiertegen zou optreden. De provincie wilde wel handhaven, maar zag geen alternatief voor de illegale opslagplaatsen. Het zoeken naar een oplossing werd bemoeilijkt door het feit dat drie departementen betrokken waren bij deze situatie (LNV, VROM en VWS). Het ministerie van LNV was voorstander van het gedogen van de illegale opslagplaatsen, het ministerie van VROM wilde dat er handhavend werd opgetreden en het ministerie van VWS stelde het belang van de volksgezondheid voorop. Uiteindelijk is gekozen voor een noodoplossing die uit een oogpunt van volksgezondheid geen bezwaren opleverde, namelijk het gecompartmenteerd opslaan van het diersoep in zogenaamde 'big bags'.

- *Bedrijven in werking zonder vergunning.* Bedrijven die in werking zijn alvorens het vergunningverleningsproces is afgerond kunnen de provincie in een lastige handhavingssituatie plaatsen. Het bestuursrechtelijk handhavingstraject kost veel tijd en is daarom in dergelijke situaties weinig zinvol. Een verzoek om strafrechtelijke vervolging heeft echter weinig kans van slagen omdat de officier van justitie in de overwegingen mee zal betrekken of het bestuursrechtelijk traject al volledig is doorlopen en of de activiteit vergunbaar is.

- *Handhaving gemeenten.* Bij de beslissing om handhavend op te treden, maakt de provincie geen onderscheid tussen gemeenten en bedrijven. Wel krijgen gemeenten doorgaans meer tijd om de situatie te herstellen. Daarbij wordt rekening gehouden met het feit dat gemeenten vaak extra financiële middelen moeten vrijmaken om te kunnen voldoen aan de eisen van de provinciale handhavers. Wat voorts meespeelt zijn de contacten tussen bestuurders op gemeentelijk en provinciaal niveau: wethouders weten met succes termijnen op te rekken bij provinciale bestuurders. Dat geldt trouwens ook voor sommige (grote) bedrijven. Wanneer er evenwel sprake is van ernstige overtredingen krijgen gemeenten noch grote bedrijven respijt en moeten zij - net als anderen - op korte termijn aan de regelgeving voldoen.

Tot nu toe zijn voorbeelden ter sprake gebracht waarbij de provincie, als gevolg van de complexe situaties waarin zij terecht komt, in bepaalde opzichten tekort-

schiet in haar toezichthoudende en handhavende taak. In andere gevallen besluit de provincie, ondanks de complexiteit van de situatie, wel op te treden. We geven twee voorbeelden.

- *Handhaven van een coöperatieve overtreder.* Op een industrieterrein wordt granaat (vermaalde kratten) opgeslagen. Dit is uit milieuoverwegingen een ongewenste zaak. De overtreder wil evenwel verbetering in deze situatie aanbrengen en heeft daartoe bij de provincie een vergunning voor een nieuwe opslagsituatie ingediend. De provincie kan evenwel pas tot vergunningverlening overgaan als er een ontvankelijke vergunningaanvraag ligt, wat in dit geval een positief advies van de Brandweer inhoudt. De Brandweer geeft evenwel te kennen uit tijdgebrek niet aan een dergelijk advies toe te komen. De provincie beslist vervolgens dat er binnen vier weken een ontvankelijke aanvraag moet liggen. Zo niet, dan wordt een bestuurs-rechtelijk handhavingstraject ingezet tegen een overtreder die in het geheel niet onwillig is een einde aan een illegale situatie te maken.

- *Handhaving van Vuurwerkbesluit.* De provincie heeft sinds de wijziging van het Vuurwerkbesluit een belangrijke rol bij het toezicht op de naleving en de bestuurlijke handhaving van het besluit. De provincie is verantwoordelijk voor de vergunningverlening en handhaving van 'grotere' vuurwerkbedrijven (met opslag en bewerking van meer dan 10.000 kg consumentenvuurwerk en van professioneel vuurwerk).²⁸ Met het gewijzigde besluit werd de provincie ook bevoegd gezag voor een vuurwerkopslagplaats in Steenstad. Deze opslagplaats vormde volgens de provincie een gevaar voor de omgeving, reden waarom de provincie de vergunning van het desbetreffende bedrijf niet wilde verlengen. Het reguliere bestuurs-rechtelijke traject om het bedrijf te laten vertrekken, zou veel tijd in beslag nemen. De provincie heeft daarom de inrichting gesloten door 's ochtends de vergunning in te trekken en nog dezelfde middag bestuursdwang toe te passen. Hoewel de provincie door deze handelwijze het risico van een schadeclaim liep, prevaleerde in deze situatie het belang van veiligheid boven het op de gebruikelijke wijze toepassen van het bestuursrechtelijk traject.

II Handhaving: eigen organisatie

De (milieu)handhavers van de provincie zijn naast de handhaving ten opzichte van derden ook verantwoordelijk voor handhaving ten opzichte van de eigen organisatie. Wanneer handhavers een overtreding constateren die wordt begaan door de eigen organisatie, wordt geen gebruik gemaakt van het bestuursrechtelijk handhavingsinstrumentarium maar vindt overleg plaats tussen de hoofden van de betrokken afdelingen. Tevens wordt er doorgaans een handhavingsnotitie geschreven. Deze notities worden niet opgenomen in de handhavingsdossiers van de gemeentelijke inrichtingen.

Wanneer wel het reguliere bestuurlijke handhavingstraject gevolgd zou worden, zou de provincie brieven aan zichzelf gaan schrijven: van Gedeputeerde Staten aan Gedeputeerde Staten. Dit wordt binnen de provincie een vreemd concept gevonden.

Met de politie is afgesproken dat wanneer strafrechtelijk optreden tegen de provincie aan de orde is, de politie dit voor haar rekening neemt en niet de bestuurlijke opsporingsambtenaren van de eigen organisatie. In de praktijk heeft men zich nog nooit op deze afspraak hoeven te beroepen. Overigens wordt opgemerkt dat sommige relatief eenvoudige milieuovertredingen, zoals het niet goed afvoeren van bermmaaisel of een weiland gebruiken als opslagplaats voor bermmaaisel, wel strafrechtelijk aangepakt zouden kunnen worden op grond van de Wet economische delicten.

4.3 Grote gemeente

4.3.1 Inleiding

In de grote gemeente lopen de meningen over de mate waarin de gemeente de regels overtreedt sterk uiteen. Volgens een enkeling worden er helemaal geen regels overtreden. Eén van de sectordirecteuren: ‘Als ik zou zeggen dat in mijn sector regelovertredend gedrag voorkomt, zouden ze me direct moeten ontslaan.’ Een andere sectordirecteur kan eveneens geen voorbeelden noemen van regelovertredend gedrag en sluit het interview als volgt af: ‘Ik ben me er van bewust dat ik een buitengewoon positief beeld heb geschetst, maar ja, het gaat gewoon ontzettend goed in onze gemeente’. Anderen zijn een tegenovergestelde mening toegedaan: ‘We overtreden regels bij het leven’. Het gaat volgens de persoon van wie dit citaat afkomstig is vooral om relatief kleine overtredingen die uit onwetendheid worden begaan of om overtreding van regels die in de waan van de dag geen prioriteit krijgen.

De meeste gesprekspartners nemen een positie in tussen deze uitersten: regelovertreding komt voor, maar doelbewuste regelovertreding is zeldzaam. Niet altijd heeft men daarbij een direct voorbeeld voor ogen, maar neemt men aan dat net als andere organisaties, ook de eigen gemeente overtredingen begaat. De meest voorkomende regelovertreding zou behoren tot de categorie ‘waar mensen werken, maken mensen fouten’. Ook komt het voor dat er weliswaar geen sprake is van regelovertreding, maar wordt wel gezocht naar de grenzen van de regelgeving.

Het risicobewustzijn met betrekking tot regelovertreding is de laatste jaren toegenomen, maar zou met name op managementniveau nog wel wat hoger mogen liggen. De geïnterviewde ambtenaren bespeuren een mentaliteitsverandering bij het college: ‘het bestuur wordt steeds scherper’. Zij zijn van mening dat het bestuur de

wil heeft om transparant te zijn en dat de oude regentencultuur is doorbroken. Dit neemt niet weg dat er sprake is van een zeker pragmatisme: bij de naleving van sommige regels (bijvoorbeeld gebruiksvergunningen en Arbo-regelgeving) wordt wat meer de tijd genomen dan bij andere regels (zoals bijvoorbeeld de legionella-regelgeving).

4.3.2 Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking

Mandaatregelgeving

Het komt voor dat in grote gemeenten stukken worden getekend zonder dat de desbetreffende persoon tekenbevoegdheid heeft. ‘Dit is geen schering en inslag, maar het gebeurt wel.’ Doorgaans liggen hieraan begrijpelijke redenen ten grondslag, bijvoorbeeld het feit dat de persoon die tekenbevoegd is met vakantie is. Ook komt het voor dat mandaten niet goed zijn geregeld. Zo waren voorafgaand aan de recente komst van een jurist bij de Brandweer de bevoegdheden binnen deze organisatie niet goed geregeld. Niet alleen kon het daardoor voorkomen dat zaken door onbevoegden werden ondertekend, ook voldeden de legitimatiebewijzen niet aan de wettelijke criteria. In theorie zou het daardoor hebben kunnen voorkomen dat de Brandweer bij haar controle-activiteiten de toegang tot gebouwen zou zijn geweigerd.

Integriteit

Integriteitsschendingen in de gemeente hebben zich het meest nadrukkelijk gemanifesteerd bij de gemeentelijke reiniging. De schendingen variëren in ernst van het aannemen van foaien door vuilnismannen tot grootschalige fraude. Bij de Brandweer heeft zich een incident voorgedaan waarbij op een aantal computers (kinder)porno werd ontdekt. Door de automatiseringsafdeling van de gemeente en de politie is geprobeerd te achterhalen wie hiervoor verantwoordelijk was. Dit is niet gelukt omdat de harde schijven om onduidelijke redenen zijn gewist op het moment dat dit onderzoek werd uitgevoerd.

Overigen

Aan gemeenten worden diverse wettelijke eisen gesteld met betrekking tot de interne organisatie van de procedures. Het lukt de gemeente niet altijd hier tijdig aan te voldoen. Zo had de gemeente meer tijd nodig om het registratiesysteem aan te passen dan was voorzien en voldeed het daarom pas in juni 2003 in plaats van op de beoogde datum van 1 september 2002 aan de wettelijke criteria.

Een ander voorbeeld heeft betrekking op de Gemeentewet uit 2002. Deze wet bepaalt dat raadsleden niet langer zitting mogen hebben in de commissie Bezwaar en Beroep. De gemeente realiseerde de implicatie van de wetwijziging pas een half jaar na de inwerkingtreding in volle omvang. Dit zou hebben kunnen betekenen dat een ongegrondverklaring van een bezwaar in de beroepsfase voor de bestuurs-

rechter geen stand zou houden. De gemeente besloot de Commissie aan de wettelijke regelgeving aan te passen. Achteraf bleek dat niet nodig te zijn geweest vanwege een aanpassingswet (met terugwerkende kracht) die een jaar erna in werking trad. Alle adviezen die in de voorafgaande periode waren versterkt, waren dan ook - alsnog - conform de geldende regelgeving.

4.3.3 Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking

Procedurele voorschriften in het algemeen

Het overschrijden van termijnen is een veelvuldig voorkomende vorm van regel-overtreding die verspreid over de gehele gemeentelijke organisatie voorkomt. Denk in dit verband aan het overschrijden van termijnen bij vergunningaanvragen (zoals bijvoorbeeld gebruiksvergunningen) en aan termijnoverschrijdingen bij de afhandeling van bezwaarschriften. Het bestuur dient binnen tien weken na ontvangst op een bezwaarschrift te beslissen, met een verlenging van maximaal vier weken. Deze afdoeningstermijn wordt echter vaak overschreden. In 1998 nam de behandeling van een bezwaarschrift gemiddeld 17 weken in beslag. In de loop van de tijd neemt dit gemiddelde elk jaar met een week toe tot 21 weken in 2002. In 2002 kent 75% van de bezwaarschriften een behandelingsduur van meer dan 14 weken. Bij eenderde van de bezwaarschriften ligt dit gemiddelde zelfs boven de 20 weken (meer dan 6 weken langer dan de wettelijke termijn).

Termijnoverschrijdingen zijn doorgaans in het nadeel van de burger, maar niet altijd, bijvoorbeeld wanneer het gaat om termijnoverschrijdingen bij de heronderzoeken door de Sociale Dienst. Daarbij wordt nagegaan of de persoon die de uitkering ontvangt hier nog steeds recht op heeft. Het gevolg van termijnoverschrijding kan zijn dat burgers nog een uitkering ontvangen terwijl zij er geen recht meer op hebben. De achterstanden in de heronderzoeken bij de Sociale Dienst waren tot voor kort erg groot. Als gevolg hiervan heeft de gemeente voor grote bedragen (enkele tonnen) aan boetes aan de rijksoverheid moeten betalen.

Een analyse van de uitspraken van de bestuursrechter verduidelijkt welke regels de gemeente niet goed naleeft. Strijdigheid met een wettelijk voorschrift of onvoldoende motivering van het besluit zijn de twee belangrijkste redenen voor vernietiging. Overigens stelt de bestuursrechter de gemeente over het algemeen in het gelijk. In ongeveer een kwart van de situaties acht de rechter het beroep wel gegrond (2002: 27%, 2001: 25%, 2000: 26%, 1999: 38%, 1998: 21%).

Uit de in de gemeente gevoerde gesprekken blijkt voorts dat de gemeente zich niet altijd aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur houdt. Door sommige gesprekspartners worden deze beginselen evenwel behoorlijk opgerekt; zij zijn van mening dat een beleidswijziging na verkiezingen in strijd is met het zorgvuldigheidscriterium.

Aanbestedingsregels

De gemeente geeft niet altijd gevolg aan de wettelijke aanbestedingsregels. Dit geldt met name voor de wijze waarop - in het verleden - met Europese aanbestedingsregels werd omgegaan. Grote aanbestedingen werden 'opgeknipt' of simpelweg niet Europees aanbesteed. Zo is in plaats van Europese aanbesteding gekozen voor enkelvoudige aanbesteding bij de selectie van het bureau dat voor een periode van vijf jaar door de gemeente is ingehuurd om de brandweer te assisteren bij de inhaalslag op het terrein van gebruiksvergunningen. Ook de aankoop van parkeerautomaten is ondershands aanbesteed terwijl Europese aanbesteding vereist was. Het argument voor enkelvoudige aanbesteding was dat 'er maar één bedrijf is dat het zo kan regelen als wij het willen.' Overigens brengen verschillende gesprekspartners naar voren dat in dit opzicht een bewustwordingsproces heeft plaatsgevonden: 'In het verleden is men heel gemakkelijk omgegaan met aanbestedingsrichtlijnen en inkoop. Nu kun je dat niet meer verkopen.' Een andere overtreding van de aanbestedingsregels is dat wel eens zaken worden gedaan met niet erkende bedrijven.

Subsidies en uitkeringen

De grote gemeente heeft onvoldoende (administratieve) maatregelen getroffen om een juiste naleving van de subsidievoorwaarden en de rechtmatigheid van de bestedingen te garanderen, zo luidde de conclusie van een extern accountantsbureau. Hierdoor bestaat het risico dat ten onrechte subsidies worden verleend. Tijdens het onderzoek is een aantal voorbeelden genoemd van situaties waarin uitkeringen werden versterkt, terwijl niet aan de wettelijke eisen was voldaan.

Het eerste voorbeeld heeft betrekking op de bijstandsuitkering van een in de gemeente gevestigde vluchteling. De echtgenoot van deze persoon komt tijdens de periode dat zij een uitkering van de gemeente ontvangt, naar Nederland. De Bijstandswet gaat er vanuit dat wanneer er sprake is van een tweepersoonshuishouden, de tweede persoon bijdraagt aan het inkomen. De echtgenoot had evenwel geen recht op een uitkering in Nederland en ook geen andere bron van inkomsten. In strijd met de uitvoeringsregel van de Bijstandswet is besloten de uitkeringsgerechtigde niet te korten op haar uitkering. De gesprekspartner, een sectordirecteur, spreekt van een spanning tussen rechtmatigheid en rechtvaardigheid die zich wel vaker bij de toepassing van de Bijstandswet voordoet.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op een uitkeringsgerechtigde die ten onrechte meende op grond van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) aanspraak te kunnen maken op een aangepaste auto. Nadat de media aandacht aan de zaak besteden, daarbij de gemeente in een negatief daglicht plaatsend, wordt onder bestuurlijke druk de aangepaste auto vergoed. De behandelend ambtenaar heeft geprobeerd de wethouder ervan te overtuigen dat de regels van de Wvg zich hiertegen verzetten, maar de wethouder heeft zich niet staande weten te houden tegen de felle oppositie in de raad.

Vergunningverlening

De gemeente overtreedt met enige regelmaat de wettelijke eisen met betrekking tot vergunningverlening. Zo wordt met betrekking tot de milieuregelgeving soms volstaan met een meldingsprocedure terwijl eigenlijk een vergunning aangevraagd zou moeten worden. Tijdwinst is daarbij het belangrijkste argument. Met betrekking tot een specifiek voorbeeld gold bovendien dat het een gebaar was 'om iets goed te maken dat in het verleden niet helemaal goed was verlopen'.

Met name op het gebied van de ruimtelijke ordening worden relatief vaak regels overtreden. We noemen een aantal voorbeelden.

- *Ten onterechte verstrekken van een bouwvergunning na persoonlijke bemoeienis wethouder.* In het verleden is, na persoonlijke bemoeienis van een wethouder met de zaak, tegen de regels in een bouwvergunning verstrekt. De desbetreffende wethouder heeft de behandelend ambtenaar een notitie laten schrijven waardoor het leek alsof wel aan de voorschriften voor de bouwvergunning was voldaan.

- *Vergunning voor noodvoorziening ondanks bezwaarprocedure.* Bij een herziening van een sportpark heeft de gemeente aan een sportclub een bouwvergunning verleend voor een noodvoorziening. De buurt protesteert fel tegen het tijdelijk bouwwerk: een sportkantine en kleedkamers. Ondanks het door de buurt ingediende bezwaarschrift wordt de desbetreffende sportclub geadviseerd door te gaan met de reeds gestarte werkzaamheden voor een noodvoorziening. De wethouder wordt ambtelijk geadviseerd de bezwaren van de buurt niet gegrond te verklaren. Wanneer de bouw van de noodvoorziening zou worden stopgezet, zouden andere gemeentelijk activiteiten in het sportpark vertraging oplopen. Dit is volgens de betrokken ambtenaren 'absoluut ongewenst'.

- *Vergunning voor bouw in de nabijheid van een LPG-installatie.* Enige tijd geleden heeft de gemeente goedkeuring verleend voor de bouw van een bank in de nabijheid van een garage met LPG-installatie. De afstand van de bank tot het LPG-station voldoet niet aan de veiligheidseisen. Het college moet hiervan tijdens de besluitvormingsperiode op de hoogte zijn geweest, omdat in het collegebesluit wordt aangetekend dat men akkoord gaat omdat 90% van het gebouw buiten de plofzone valt. De ontstane situatie wordt door de VROM-Inspectie niet toelaatbaar geacht en de Inspectie eist dan ook dat de situatie wordt gewijzigd. Dit betekent wellicht dat er een afkoopregeling met de eigenaar van het LPG-station moet worden getroffen.

- *Vergunning voor bouw van school in buurt van inrichting met ammoniakopslag.* De gemeente heeft goedkeuring verleend voor de bouw van een school voor een sportopleiding in de buurt van een ammoniakopslag. De bouw van een school zo dichtbij de ammoniakopslag herbergt volgens verschillende vertegenwoordigers

van de gemeente een reëel veiligheidsrisico. Voor de bouw van de school moest een artikel 19 WRO worden doorlopen. Het bevreemdt enkele gesprekspartners dat de provincie tegen deze situatie geen bezwaar heeft gemaakt. Overigens is de bouw van de school niet alleen dubieus wegens de aanwezigheid van een ammoniak-opslag, maar ook vanwege de geluidsoverlast die de inrichting met de ammoniak-opslag produceert.

4.3.4 Regels voor overheid en burgers

De meningen lopen uiteen over de vraag of de gemeente minder snel geneigd zal zijn regels te overtreden dan burgers en bedrijven. Sommige geïnterviewden zijn van mening dat de gemeente doorgaans het goede voorbeeld geeft. Anderen daarentegen zijn ervan overtuigd dat het gedrag van de gemeente zich niet positief onderscheidt van dat van private actoren. Zo ging de gemeente creatief om met belastingwetgeving, bijvoorbeeld door in het verleden sporthallen in een stichting onder te brengen. Overigens is er grote eensgezindheid met betrekking tot de opvatting dat de gemeente zich wel beter aan de regels zou dienen te houden dan burgers en bedrijven.

In het navolgende bespreken we enkele voorbeelden van overtredend gedrag door het grondbedrijf en regelovertreding van de gemeente op het terrein van Arbo-regelgeving, milieuregelgeving en gebruiksvergunningen.

Grondbedrijf

Het Grondbedrijf maakt onderdeel uit van de gemeente maar diens activiteiten zijn grotendeels van privaatrechtelijke aard. Daarbij moet het Grondbedrijf zich houden aan dezelfde regels als een privaatrechtelijke rechtspersoon. Er zijn evenwel verschillende voorbeelden genoemd, waarbij het Grondbedrijf zich niet aan de vigerende regelgeving hield. Zo heeft het Grondbedrijf zich schuldig gemaakt aan illegale woningonttrekking door tegen de regels in woningen als bedrijf te gebruiken. Ook zijn in het verleden op het terrein van het Grondbedrijf tijdelijke bouwwerken (containers) geplaatst zonder dat hiervoor de vereiste bouwvergunning was verkregen. Het ging daarbij om een terrein waarop woonwagendwoningbewoners zijn gehuisvest. Het doel van de containers was te voorkomen dat zich op het terrein nieuwe woonwagendwoningbewoners zouden vestigen. Uiteindelijk hebben de handhavers een gedoogbeschikking uitgegeven. Tevens zijn in het verleden tegen de regels in paarden gehouden op het terrein van het Grondbedrijf. Dit leidt bij een van de gesprekspartners tot de verzuchting: ‘de gemeente is net een grote manege’.

Arbo-regelgeving

De regels met betrekking tot arbeidsomstandigheden worden niet altijd goed nageleefd. Zo laten de klimatologische omstandigheden in een van de oude gebouwen van de gemeente te wensen over. Ter verbetering van de situatie heeft het college

van B&W - met instemming van de Arbeidsinspectie - besloten elke medewerker in het gebouw van een ventilator te voorzien. Meer ingrijpende maatregelen werden niet opportuun geacht omdat reeds enkele jaren het plan bestaat te verhuizen naar een ander gebouw. Naast deze relatief onschuldige overtreding, heeft zich mede als gevolg van slechte arbeidsomstandigheden een ongeluk voorgedaan bij een vuil-overslagstation. De directeur van de desbetreffende sector heeft hiervoor een bekeuring gekregen.

Milieuregelgeving

De gemeente maakt zich ten aanzien van milieuregelgeving schuldig aan relatief veel overtredingen. Het gaat daarbij om zaken waarbij ook private partijen vaak in gebreke blijven. Denk in dit verband aan zaken als de afwezigheid van een deugdelijke vetvanger, het ontbreken van logboeken bij technische apparaten, maar ook het ontbreken van legionellaplannen. In het volgende tekstblok bespreken we enkele milieuovertredingen bij de brandweer zoals die door de handhavers van de gemeente zijn geconstateerd.

Milieuovertredingen door de brandweer

In de herfst van 1998 brengt het bureau Handhaving van de afdeling Milieu een (tweede) hercontrolebezoek aan een van de brandweerkazernes van de gemeente. Tijdens deze controle wordt een aantal tekortkomingen geconstateerd. We noemen de belangrijkste:

- De vloer van de wasplaats voor brandweerauto's is verzakt en niet meer vloeistofdicht. Deze situatie houdt in dat een goede afvoer van afvalwater naar slib- en olie-/waterscheider niet mogelijk is waardoor verontreinigd afvalwater in de bodem terecht kan komen. De handhavers constateren dat het uit milieu-hygiënische overwegingen niet langer verantwoord is dat de wasplaats nog wordt gebruikt. Er mogen pas weer voertuigen worden gewassen wanneer de wasplaats volledig aan de eisen voldoet.
- Ook de vloer van de tankplaats is verzakt en losgescheurd van het zogenaamde pompeiland. Het betekent dat brandstof de bodem onder de tankplaats kan verontreinigen. Al eerder was de brandweer er op attent gemaakt dat de tankplaats alleen nog maar gebruik mocht worden als de kier tussen de vloeistofdichte vloer en het pompeiland met oliebestendige kit zou zijn afgedicht. Gezien de ernst van de situatie stellen de milieuhandhavers dat de tankplaats niet meer gebruikt mag worden, totdat deze volledig is hersteld. Een uitzondering hierop is het tanken van voertuigen die bij een uitrukdienst betrokken zijn en die tijdens (dus niet na) de uitrukdienst moeten worden bijgetankt.
- Flessen met zuurstof worden opgeslagen direct naast een fles met acetyleneegas terwijl brandbare gassen ten minste op een afstand van een halve meter van andere gassen (behalve wanneer het gaat om inerte gassen) dienen te worden opgeslagen.
- De stookinstallatie dient eenmaal per vier jaar te worden gecontroleerd op goed en veilig functioneren. De brandweer kan geen rapportage overhandigen waaruit blijkt dat een dergelijke controle daadwerkelijk heeft plaatsgevonden

- Analyse van water in een gasolietank wijst uit dat het water als ‘agressief’ moet worden aange-merkt. Dit betekent dat een inwendige beoordeling van de tank nodig is.
- Om bodemverontreiniging van grondwater in de buurt van een tankopslag te kunnen vaststellen, moeten grondwaterbuizen aanwezig zijn. Deze grondwaterbuizen moeten tenminste eenmaal per jaar te worden bemonsterd. Bij de tanks van de desbetreffende brandweerkazerne zijn dergelijk peilbuizen niet geïnstalleerd. Evenmin zijn er grondwatermonsters genomen.
- Meer in het algemeen geldt dat de grond of het grondwater rondom of in de onmiddellijke omgeving van de ondergrondse opslagtanks nog niet is onderworpen aan een onderzoek naar de aanwezigheid van minerale oliecomponenten of vluchtige aromaten.
- Voor de ondergrondse opslag voor vloeibare brandstof is nog geen verzekering afgesloten ten behoeve van de aansprakelijkheid die voortvloeit uit verontreiniging van de bodem als gevolg van het ondergronds opslaan van deze brandstoffen.
- De opslag van benzine in jerrycans voldoet niet aan de eisen.

Het college van B&W, namens wie de handhavingsbrief officieel verstuurd wordt, geeft in de brief te kennen dat doorgaans bij vergelijkbare overtredingen en nadat herhaaldelijk is vastgesteld dat aan een of meerdere voorschriften niet wordt voldaan, de Milieudienst het college adviseert gebruik te maken van het bestuursrechtelijk handavingsinstrumentarium. “Aangezien wij in deze tevens bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor uw sector en het in deze tevens in onze macht ligt aan de geconstateerde overtredingen een einde te maken, adviseert de afdeling Milieu ons voorsnag niet als zodanig. De reden hiervoor is dat het in deze meer passend is dat wij onze eigen verantwoordelijkheid nemen.” Wel stelt het college in de brief dat de regiopolitie de overtredingen die verband houden met de vloeistofdichte vloer van de was- en tankplaats dermate ernstig acht, dat hiervoor proces-verbaal opgemaakt zal worden.

Uit de interviews zijn de volgende typen milieu-overtredingen door de gemeente gedestilleerd:

- *Niet goed onderhouden van stookinstallaties en airco's.* Hoewel de situatie inmiddels is verbeterd, liet het onderhoud van stookinstallaties en airco's sterk te wensen over. Door gemeentelijke handhavers is daarom zelfs overwogen de Facilitaire Dienst een dwangsom op te leggen. Met name de stookinstallaties op gemeentelijke scholen hadden in het verleden te maken met achterstallig onderhoud. Op enig moment voldeed naar schatting 60% van de scholen niet aan de eisen. Op een paar locaties was er als gevolg van lekkages van verwarmingsketels zelfs sprake van een reëel ontploffingsgevaar. De gesignaleerde tekortkomingen werden in eerste instantie door de scholen gebagatelliseerd, totdat op een school in een naburige gemeente (buiten schooltijd) een verwarmingsketel ontplofte. Deze gebeurtenis maakte het de handhavers gemakkelijker de scholen van de ernst van de situatie te overtuigen.

- *Schending van geluidsnormen.* De gemeentelijke sporthallen zijn een populaire locatie om grootschalige evenementen te organiseren. Deze evenementen gaan evenwel vaak met geluidsoverlast gepaard. Ondanks zware maatregelen als een dwangsombeschikking, lukt het niet altijd deze evenementen te voorkomen. Een dwangsombeschikking van € 100.000,00 overtuigde de organisator van een vechtsportgala niet om het evenement af te gelasten. Toen aansluitend de dwangsom daadwerkelijk geïnd dreigde te worden, maakte de organisator kenbaar dat dit zijn failliet zou betekenen. De wethouder in kwestie besloot daarom om 10% van de dwangsom daadwerkelijk te innen.

De toezichthoudende en handhavende medewerkers in de gemeente zijn van mening dat in meer algemene zin de naleving van geluidsnormen door de gemeente weinig prioriteit heeft. Lang niet altijd wordt bij de planvorming rekening gehouden met de vraag of er na realisatie van een bouwwerk, bijvoorbeeld een parkeergarage, sprake zal zijn van geluidsoverlast voor omwonenden. Terwijl de medewerkers van de afdeling Milieu veel moeite doen om anderen in de gemeente van het belang van geluidsnormen te overtuigen, zien anderen het probleem niet zo: 'Je leeft nu eenmaal in een stad.'

In een enkel geval kiezen de handhavers van de afdeling Milieu ervoor bij overtreding van de geluidsnormen in gemeentelijke sporthallen samen met de politie op te treden, maar lopen dan tegen het OM aan die de problematiek niet belangrijk genoeg vindt om het strafrechtelijk traject in te zetten.

- *Saneren ondergrondse tanks.* In 1996 is de gemeente gestart met een inventarisatie van de ondergrondse tanks bij gemeentelijke gebouwen. Deze tanks moeten op grond van de Wet bodembescherming worden verwijderd. Niet alle gemeentelijke organisaties gaven aan de oproep gehoor om de tanks te melden en te verwijderen. In een enkel geval moest er zelfs een dwangsom (die evenwel nooit is geïnd) en dreiging met een proces-verbaal aan te pas komen alvorens de tank werd verwijderd. Volgens de gemeentelijke handhavers gaan sommige gemeentelijke afdelingen op zoek naar de gemakkelijkste en goedkoopste oplossing en worden regels ter discussie gesteld. In plaats van de gemakkelijkste weg te kiezen, zou de gemeente juist een voorbeeldfunctie moeten vervullen, aldus de handhavers.

- *Overtredingen van bouwstoffenbesluit (Wet bodembescherming).* Veel organisaties binnen de gemeente hebben te maken met het Bouwstoffenbesluit. Denk hierbij aan het beheer van de openbare ruimte en de aanleg van wegen. Met enige regelmaat overtreedt de gemeente het Bouwstoffenbesluit, bijvoorbeeld door niet te voldoen aan de meldingsplicht bij de sanering van grond. Ook komt het voor dat grond wordt gebruikt die (licht) verontreinigd is. In een dergelijke situatie is niet het wettelijk kader de norm voor de mate waarin de grond schoon gemaakt moet worden, maar de bestemming van de grond. De grond die wordt toegepast

voor een golfbaan hoeft minder schoon te zijn dan de wet strikt genomen voorschrijft, zo luidt dan de redenering.

4.3.5 Toezicht en handhaving

Mede als gevolg van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam, heeft de gemeente de afgelopen jaren haar handhavingsactiviteiten geïntensiveerd. Dit geldt zowel voor de handhavingsactiviteiten in de richting van derden als voor de handhaving ten opzichte van de eigen organisatie.

I Handhaving ten opzichte van derden

Net als veel andere gemeenten in Nederland onderneemt de onderzochte grote gemeente de nodige activiteiten om gebruiksvergunningen te actualiseren en de bestaande achterstanden op dit terrein weg te werken. Over het algemeen krijgen de eigenaren van gebouwen die niet aan de eisen voldoen de nodige tijd om aanpassingen door te voeren. Wanneer de situatie echt onveilig is, dienen direct aanpassingen doorgevoerd te worden. Hoewel men serieus werk maakt van het actualiseren van de gebruiksvergunningen, heeft dit bestuurlijk niet de hoogste prioriteit. Overigens zijn er geen achterstanden ten aanzien van gebruiksvergunningen van nieuwe gebouwen.

Naast de gebruiksvergunningen doen zich (grote) achterstanden voor in het bouwtoezicht. Handhaving vindt plaats op basis van het “piepsysteem” en wanneer de afdeling Bouw- en Woningtoezicht tekortkomingen constateert, worden niet altijd vervolgacties ondernomen. Daar komt bij dat verleende vergunningen niet worden afgeschouwd. Dit betekent dat niet wordt gecontroleerd of daadwerkelijk conform de vergunningseisen is gebouwd. Ten tijde van het onderzoek bedroeg de achterstand ongeveer 2000 vergunningen.

In de gemeente is de situatie ontstaan dat burgers doorgaans wel een vergunning aanvragen, maar starten met de bouwactiviteiten alvorens goedkeuring is verkregen. Wanneer blijkt dat de vergunning (op onderdelen) volgens het wettelijk kader niet verleend kan worden, wordt terugdraaien van de bouwactiviteiten door de gemeente doorgaans als een disproportionele maatregel gezien.

Hoewel handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening in z'n algemeenheid te wensen overlaat, geldt dit in het bijzonder voor het beleidsterrein woonwagenvakken. Woonwagenvakbewoners weten met succes te onderhandelen over vergunningvoorwaarden en wanneer zij zich niet aan de vergunningvoorschriften houden, wordt niet opgetreden. Dit kan deels verklaard worden, zo is te horen, uit de criminele dreiging die van hen uitgaat. Ambtenaren durven het woonwagenvakterrein niet op om de situatie ter plekke te beoordelen. Ook is tijdens het onderzoek gebleken dat financiële middelen die bedoeld zijn voor het woonwagenvakbeleid in algeme-

ne zin, worden gebruikt om woonwagenebewoners te overtuigen te verhuizen: ‘we kopen ze af’. Dergelijke beslissingen worden genomen op ambtelijk niveau, maar met medeweten van de portefeuillehouder.

II Handhaving: eigen organisatie

In veel opzichten gedraagt de gemeente zich precies zoals bedrijven. De gemeentelijke afdelingen begaan overtredingen uit onwetendheid, maar ook uit onwil. Met name de milieuwetgeving zou weinig prioriteit krijgen. Bij gemeentelijke bouwprojecten geven toezichthouders en handhavers dan ook aan dat zij hard moeten optreden om naleving van milieunormen te bewerkstellingen. Hoewel de gemeente uiteindelijk wel aan milieuregels voldoet, is de weg er naartoe vaak langer en lastiger dan bij derden. ‘We worden negatiever ontvangen bij gemeentelijke inrichtingen dan bij andere bedrijven’, aldus een van de handhavers. Bij de ‘zachte’ regelgeving is de gemeente volgens hen, meer dan derden, geneigd op zoek te gaan naar de grenzen van het toelaatbare.

De uitgangspositie van het bestuur en van milieuhandhavers is dat handhaving ten opzichte van de eigen organisatie op dezelfde manier plaatsvindt als die tegenover derden. Zo ontvangt de overtredende afdeling net als derden een handhavingsbrief (waarvan een afschrift wordt gestuurd naar de desbetreffende portefeuillehouder). In een enkel geval wordt zelfs een dwangsom opgelegd.

De gemeentelijke handhavers stuiten evenwel op de nodige weerstand bij de collega’s die zij handhaven. Al snel wordt er met een beroep op collegialiteit gevraagd om zaken door de vingers te zien en wordt het hen kwalijk genomen wanneer zij dat niet doen. Ook is men elders in de organisatie vaak niet te spreken over de toon van de handhavingsbrieven. Handhaving ten opzichte van de eigen organisatie leidt vaak tot complexe onderhandelingsituaties die met name worden gevoerd tussen de leidinggevende van de afdeling Handhaving en een leidinggevende van de afdeling die in overtreding is. Tevens worden dergelijke kwesties vaak op het niveau van het college getild, iets dat de handhavers als lastig ervaren. Daarbij dient vermeld te worden dat handhavers het zeer waarderen dat de leidinggeven- den van de afdeling Handhaving in de besprekingen met andere afdelingen en het college doorgaans vasthouden aan de lijn die de handhavers hebben gekozen.

Een complexe handhavingssituatie gericht op de eigen organisatie doet zich voor bij overtredingen in gemeentelijke inrichtingen die worden geëxploiteerd door derden. Deze situatie doet zich voor bij evenementen in gemeentelijke sporthallen die door derden worden beheerd. Zeker wanneer zich in de sporthal activiteiten voordoen die de gemeente de moeite waard vindt, wordt impliciet van de handhavers een zekere terughoudendheid verwacht.

4.4 Kleinere gemeente

4.4.1 Inleiding

De tweede, kleinere, gemeente telt ongeveer 25.000 inwoners, een middelgrote plattelandsgemeente, bestaande uit overwegend kleine kernen. De gemeente is een aantal jaren geleden ontstaan uit samenvoeging van een aantal gemeenten.

Lang niet alle gesprekspartners konden zich een beeld vormen bij de gemeente als overtredende overheid. Men is van mening dat wanneer overtredingen zich voordoen, dit in elk geval niet bewust gebeurt. Zo nu en dan zijn er gaandeweg het onderzoek evenwel voorbeelden genoemd die deze indruk tegenspreken. Tegen geen van de gemeentelijke overtredingen is strafrechtelijk opgetreden.

De gemeente heeft te kampen met een grote achterstand op het gebied van toezicht en handhaving. De een vindt dat dit te kwalificeren is als een overtredende overheid, de ander vindt dat er veeleer sprake is van een tekortschietende overheid.

Voorts zijn veel procedures in de gemeente nog niet schriftelijk vastgelegd. Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat regels worden overtreden, maar wel dat daarmee de controle op regelovertrekend gedrag wordt bemoeilijkt. Overigens is er de laatste jaren geïnvesteerd in de professionalisering van de handhaving en het verbeteren van de administratieve organisatie van de gemeente.

4.4.2 Regels specifiek voor de overheid: primair interne werking

Mandaatregelgeving

Als gevolg van de introductie van een nieuwe functie in de gemeente is recentelijk de mandaatregeling aangepast. Daarbij kwamen enkele reeds bestaande tekortkomingen van de regeling aan het licht. Deze tekortkomingen hebben voor zover bekend nooit tot grote overtredingen geleid, hoewel er wel eens brieven zijn onderkend door onbevoegden. Ook zijn, voor kleine bedragen, aankopen gedaan door personen die daartoe niet bevoegd waren. Dat de mandaatregeling in dit opzicht interpretatieruimte biedt, wordt duidelijk uit het feit dat de grens tussen kleine aankopen (waarvoor de bevoegdheid bij de afdelingen zelf ligt) en grote aankopen (waarvoor het college van B&W het fiat moet geven) wordt omschreven als een 'kwestie van gevoel'.

Integriteit

De afgelopen jaren hebben zich in de gemeente geen integriteitsschendingen van betekenis voorgedaan, althans hiervan zijn de geïnterviewden niet op de hoogte. Dit geldt niet alleen voor ambtenaren, maar ook voor bestuurders: 'Wethouders gaan niet mee met uitjes van aannemers of iets dergelijks.'

4.4.3 Regels specifiek voor de overheid: primair externe werking

Procedurele voorschriften in het algemeen

Voor veel werkprocessen in de gemeente geldt dat zij in onvoldoende mate op schrift zijn gelegd. Dit brengt het risico met zich mee dat processen niet volgens de regels worden uitgevoerd. Tevens wordt daarmee de uniformiteit van handelen in gevaar gebracht.

Voor de procedurele regels die wel vastliggen, geldt dat zij niet altijd goed worden gehanteerd. Zo krijgt de Commissie Bezwaar en Beroep regelmatig zaken onder ogen waarbij de regels van de Awb en de APV niet goed zijn nageleefd. Het gaat daarbij met name om onzorgvuldige motivering en onzorgvuldige voorbereiding. Ook komt het voor dat geen melding wordt gemaakt van de grondslag voor een besluit of formuleren medewerkers zelf weigeringsgronden.

Er is geen materiaal bekend over de wijze waarop de bestuursrechter oordeelt over dergelijke overtredingen door de gemeente. Het ontbreekt de gemeente aan een adequate registratie van beroepszaken.

Het overtreden van termijnvoorschriften is een veel voorkomende schending van procedurele voorschriften. Zo ook bij de behandeling van bezwaarschriften. Over de periode 1998 tot en met 2002 bedraagt de gemiddelde termijnoverschrijding drie weken. Met name de bezwaarschriften tegen besluiten van de VROM-afdeling hebben een lange behandelingsduur. De gemeente is van mening dat veel bezwaarschriften ten onrechte te lang op de plank blijven liggen. Maar in andere gevallen is het volgens hen onmogelijk aan de wettelijke termijn van tien weken (met een verlenging van vier weken) te voldoen.

Aanbestedingsregels

Uit de gesprekken is niet gebleken dat de gemeente slordig met de aanbestedingsregels omspringt. Bij grote bedragen vindt meervoudige aanbesteding plaats. Slechts incidenteel is Europese aanbesteding vereist. In de afgelopen jaren is driemaal een dergelijke procedure doorlopen: ten behoeve van twee grote bouwopdrachten en een contract voor leerlingenvervoer op basis van de Wet voorzieningen gehandicapten. Omdat de kennis van de gemeente ten aanzien van Europese aanbestedingsprocedures naar eigen zeggen tekort schiet, wordt ter ondersteuning van deze procedures een extern bureau ingehuurd.

Uitkeringen

Bij de uitvoering van de sociale zekerheidswetgeving krijgt de gemeente naar haar mening te maken met situaties waarbij strikte uitvoering van de wet onevenredig zware consequenties voor de uitkeringsgerechtigde zou impliceren. Zo heeft de gemeente de Wet boeten niet volledig naar de letter van de wet uitgevoerd. Bij de inwerkingtreding werd de Wet boeten voortvarend aangepakt. Maar als snel bleek

dat met de uitvoering ervan de beoogde doelstelling niet werd bereikt. ‘Je legt bijvoorbeeld een boete op aan iemand die in de schuldsanering zit. Maar vervolgens krijgt deze persoon de boete weer voor 80% kwijtgescholden.’ Daarnaast zit de Wet boeten een ander doel van de sociale zekerheidswetgeving dwars, namelijk de uitstroom van cliënten uit de uitkeringssituatie. In plaats van iemand een boete te geven, wordt het zinvoller gevonden in een persoonlijk contact met de cliënt te achterhalen waarom deze persoon niet aan bepaalde regels voldoet en wordt samen met de desbetreffende persoon naar een oplossing gezocht. Overigens kan niet iedereen in de gemeente zich in deze gang van zaken vinden. Zo is naar voren gebracht dat het niet de taak van de ambtenaar is op mogelijke kwijtschelding van de boete te anticiperen.

Vergunningen

Bij het proces van vergunningverlening houdt de gemeente zich niet altijd aan alle relevante wettelijke vereisten. Tijdens het onderzoek is aandacht besteed aan vergunningverlening op het terrein van ruimtelijke ordening en milieu.

- *Ruimtelijke ordening.* De bestemmingsplannen van de gemeente zijn niet actueel. Ongeveer tweederde van ongeveer 230 bestemmingsplannen is verouderd of zeer verouderd. Hiermee voldoet de gemeente niet aan de in de WRO genoemde herzieningstermijn van tien jaar. Tevens ontbeert een deel van de bestemmingsplannen de goedkeuring van de provincie. In een dergelijke situatie dient het bestemmingsplan binnen een jaar te worden herzien. Dat is niet altijd gebeurd. Het ontbreekt de gemeente zelfs aan een overzicht van bestemmingsplannen die (gedeeltelijk) niet zijn goedgekeurd.

Mede als gevolg van de verouderde bestemmingsplannen kent de gemeente veel vrijstellingsprocedures. Dit zijn procedures waarbij de gemeente een verzoek tot afwijking van het bestemmingsplan beoordeelt. Een voorbeeld van een dergelijke procedure is de artikel 19-procedure op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO). In het verleden is deze procedure, onder bestuurlijke verantwoording van het college van B&W, tegen de regels in verkort uitgevoerd. Dit betekent dat wanneer er gedurende de tervisielegging geen bezwaren worden ingediend, de gemeente direct vrijstelling verleent zonder een verklaring van geen bezwaar op te vragen bij gedeputeerde staten. Tegenwoordig komt verkorte toepassing van artikel 19 niet meer voor.

Naast artikel 19 vrijstellingen bestaan artikel 17 WRO vrijstellingen voor tijdelijke bouwwerken. De gemeente verzuimt in sommige gevallen deze procedure toe te passen bij de plaatsing van een bouwkeet op een bouwterrein of bij de plaatsing van een stacaravan bij de bouw of verbouw van een woning. In dergelijke gevallen geeft de gemeente, uit praktische overwegingen, de voorkeur aan afspraken met betrokkenen. In het geval van plaatsing van tijdelijke gebouwen waarbij er mogelijk derde-belanghebbenden zijn, wordt wel de artikel 17 procedure doorlopen.

Een andere tekortkoming op het terrein van de ruimtelijke ordening is dat de gemeente in het verleden onvoldoende zorgvuldig omging met sloopvergunningen en -meldingen. Er werd onvoldoende onderzocht of de veiligheid tijdens het slopen voldoende was gewaarborgd. Risico's deden zich met name voor met betrekking tot de mogelijke aanwezigheid van asbest.

- *Milieuvergunningen.* 'Een goed en volledig bedrijvenbestand vormt een belangrijke basis voor de uitvoering van de bedrijfsgebonden vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wet milieubeheer', zo stelt de VROM-Inspectie. In de gemeente waren de kwaliteit en actualiteit van het vergunningenbestand tot voor kort onvoldoende voor een adequate uitvoering van deze taken. Daarbij blijft het aantal vergunningen achter bij de productie die nodig is om het vergunningenbestand actueel te houden. Ook vinden er in veel gevallen geen opleveringscontroles plaats. Inmiddels is het bedrijvenbestand in de gemeente geactualiseerd en is de gemeente voornemens opleveringscontroles uit te voeren.

4.4.4 Regels voor overheid en burgers

Bij de uitvoering van haar taken krijgt de overheid voor een belangrijk deel te maken met dezelfde regels als burgers en bedrijven. Door een aantal van de gesprekspartners wordt betwijfeld of de gemeente het goede voorbeeld geeft. 'Daar waar de regelgeving hetzelfde is voor de overheid als voor het bedrijfsleven, zal de gemeente zich zeker niet beter aan de regels houden dan het bedrijfsleven.' De wijze waarop de gemeente gehoor geeft aan Arbo-regelgeving, milieuregelgeving en de eisen met betrekking tot gebruiksvergunningen lijkt deze uitspraak te ondersteunen.

Arbo-regelgeving

De tekortkomingen met betrekking tot de Arbo-regelgeving spitsen zich toe op de brandweer. In de brandweerkazernes wordt niet voldaan aan de eisen van brandveiligheid en is er geen goede afzuiginstallatie. Ook zijn de douchevoorzieningen in twee van de vier kazernes slecht. Deze tekortkomingen worden verholpen vanwege de op stapel staande herstructurering van de locaties van Openbare Werken - waar ook de brandweer is gevestigd. 'Als deze herstructurering achter de rug is, zal wel aan alle eisen zijn voldaan.'

Milieuregelgeving

Net als private actoren maakt de gemeente zich relatief vaak schuldig aan milieu-overtredingen. Uit de dossiers van de gemeente blijkt dat gemeentewerven en brandweergarages zich niet altijd aan de regels houden. Denk daarbij aan overtredingen als het verkeerd opslaan van klein chemisch afval, het ontbreken van vloei-stofdichte vloeren in (drie van de vier) brandweergarages, de afwezigheid van

brandblussers en van milieulogboeken. Tijdens de interviews zijn met name overtredingen van het Bouwstoffenbesluit, het kappen zonder kapvergunning en het overtreden van de Flora- en faunawetgeving naar voren gebracht.

- *Bouwstoffenbesluit*. Het gebruiken van grond door of onder directievoering van de gemeente moet op basis van het Bouwstoffenbesluit worden gemeld. De afdeling Openbare Werken van de gemeente houdt zich evenwel niet altijd aan deze eis. Een ander voorbeeld van overtreding van het Bouwstoffenbesluit is het opslaan van grond zonder vergunning. Ook komt het voor dat grond wordt gebruikt zonder voorafgaande analyse (of kan het administratieve bewijs van een dergelijke analyse niet worden overhandigd).

Tijdens het onderzoek wordt het volgende sprekende voorbeeld van overtreding van het Bouwstoffenbesluit naar voren gebracht. Een van de begraafplaatsen van de gemeente wordt uitgebreid. Tijdens een milieutechnisch onderzoek ten behoeve van de uitbreiding, blijkt dat de grond op een bepaalde plaats licht verontreinigd is, waardoor aanvullend onderzoek vereist is. Dit staat evenwel op gespannen voet met een tijdige realisatie van de uitbreiding van de begraafplaats. Ambtelijk wordt daarop besloten geen aanvullend onderzoek te laten verrichten. Bij deze overweging speelt een rol dat de omvang van de verontreiniging naar alle waarschijnlijkheid zeer beperkt is. Voorts zal de verontreinigde grond volgens de regels worden afgevoerd en zal men bij het opruimen alert zijn op signalen dat de verontreiniging toch omvangrijker is dan op voorhand werd gedacht. Deze handelwijze is volgens de verantwoordelijke ambtenaar juridisch wellicht niet helemaal in orde, maar wel in overeenstemming met de geest van de wet. Bovendien wordt op deze wijze voorkomen dat de maatschappelijk ongewenste situatie ontstaat dat mensen niet begraven kunnen worden.

Ook gaat de gemeente bij de toepassing van het Bouwstoffenbesluit in sommige gevallen op zoek naar de marges van de wetgeving. Zo verlangt het Bouwstoffenbesluit dat verplaatsing van grond van A naar B wordt gemeld. Dit geldt dus ook voor de grond die vrijkomt bij het onderhoud aan bermen. Vrijelijk verplaatsen van grond is alleen toegestaan wanneer dit beperkt blijft tot 'een werk'.²⁹ De 'oplossing' van de gemeente is dat (delen van) de gemeente worden aangemerkt als 'een werk'. Ook plaatst de gemeente bermgrond in depot, terwijl de grond feitelijk zou moeten worden verwerkt door een erkend verwerkingsbedrijf. Een soortgelijke situatie doet zich voor bij de verwerking van afval uit schoongemaakte watergangen. Wanneer bermafval en slootafval zouden worden verwerkt op een wijze zoals de wetgever bepaalt, dan zou dit de gemeente veel geld kosten: 'het gaat daarbij om tonnen'. Door een van de gesprekspartners wordt het dilemma als volgt geschetst: 'Mijn uitgangspunt is dat normen er niet voor niets zijn. Maar ik begrijp dat de gemeente prioriteiten moet stellen. Doe je dat niet, dan ga je failliet.'

- *Kappen zonder vergunning.* Net als ieder ander moet de gemeente bij het kappen buiten de bebouwde kom op grond van de Boswet een kapvergunning aanvragen bij Laser, een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Dit gebeurt echter niet altijd of er vinden overtredingen plaats bij toepassing van de procedure. Een voorbeeld hiervan is het niet publiceren van een kapvergunning. Het ging daarbij om een het kappen van een boomwal ten behoeve van de uitbreiding van een in de gemeente gevestigd bedrijf. Wanneer de gemeente in de gegeven situatie in een later stadium alsnog de aanvraag zou hebben gepubliceerd en daarbij de wettelijk verplichte inzagetermijn van zes weken zou hebben gehanteerd, zou het broedseizoen voor vogels zijn begonnen. Tijdens deze periode mogen geen bomen gekapt worden. Het bestuur heeft daarom besloten om tijdens de ter visie liggende termijn na te gaan of zich nesten in de bomen bevonden. Toen dit niet het geval was, heeft de gemeente de bomen geveld - voorafgaand aan het broedseizoen, maar tijdens de inzagetermijn. Bij deze beslissing van het college speelde mee dat de bestemmingsplanprocedure voor de uitbreiding van het desbetreffende bedrijf 'slordig' was verlopen.

Een voorbeeld van een meer substantiële overtreding is dat de gemeente bij het kappen van bomen niet altijd de compensatieplicht nakomt. Zo moet de gemeente nog voldoen aan een compensatieplicht uit 1995. 'Als de provincie het hard speelt, kan de gemeente hiervoor op basis van de WED een boete opgelegd krijgen.' Hoewel de gemeente zich bij het vellen van bomen niet altijd aan de regels houdt, doen zich ook situaties voor waarbij de gemeente een ontheffing aanvraagt voor het kappen van bomen, zelfs als dit niet vereist is. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het kappen van zieke iepen. Hiervoor is geen ontheffing vereist, maar toch maakt de gemeente hier melding van om geen verwarring te laten ontstaan en om haar voorbeeldfunctie waar te maken.

- *Bomenschouw.* Op grond van de flora- en faunawetgeving is de gemeente verplicht een bomenschouw in de gemeente uit voeren om op die manier te beoordelen of er geen bomen zijn die mogelijk een onveilige situatie kunnen creëren. De gemeente is een groene gemeente en een dergelijke schouw zou daarom veel tijd in beslag nemen. De gemeente beperkt de bomenschouw daarom tot locaties waarvan op basis van gezond verstand duidelijk is dat zich daar mogelijk onveilige situaties kunnen voordoen.

- *Amfibieën.* Bij het schoonmaken van sloten dient met de aanwezigheid van amfibieën rekening gehouden te worden. De consequentie hiervan is dat slechts gedurende een korte periode in het jaar sloten schoongemaakt mogen worden. Hoewel hiermee in de baggerplannen van de gemeente rekening wordt gehouden, lukt het niet altijd het schoonmaken van de sloten af te ronden binnen de daartoe gestelde termijn. 'Er belanden daardoor wel eens kikkers of vissen op de kant.'

Over het algemeen wordt de flora- en faunawetgeving evenwel zo goed mogelijk nageleefd. Dit betekent dat deze wetgeving ook wordt meegenomen in bestemmingsplanprocedures. Zo is bij een nieuwbouwproject in de gemeente rekening gehouden met de migratieroutes van amfibieën en de aanwezigheid van zeldzame plantensoorten. Een ander voorbeeld is dat het gemeentehuis tientallen meters is verplaatst ten opzichte van de oorspronkelijke bouwplannen om rekening te houden met de aanwezigheid van een zeldzame plant op de beoogde bouwlocatie.

4.4.5 Toezicht en handhaving

Tot voor kort had handhaving in de gemeente weinig bestuurlijke en ambtelijke prioriteit. Mede als gevolg van de gebeurtenissen in Enschede en Volendam is hierin verandering gekomen. Het onderzoek van de VROM-Inspectie in 2002 gaf de gemeente nog een extra zetje in de rug. Dit onderzoek maakte deel uit van een onderzoek onder 25 gemeenten in Nederland waarbij de Inspectie beoogde vast te stellen of gemeenten een juiste invulling geven aan hun (wettelijke) verantwoordelijkheid voor de uitvoering van VROM-taken. In haar rapport concludeert de Inspectie dat in de gemeente diverse taken op adequaat niveau worden uitgevoerd. Anderzijds signaleert de Inspectie veel administratieve tekortkomingen en is zij van mening dat de gemeente ten aanzien van met name de volgende twee taken tekortschiet: er is geen actueel (milieu)vergunningenbestand en er is onvoldoende toezicht op regelgeving en vergunningen.

I Handhaving: derden

Er zijn drie terreinen van handhaving ten opzichte van derden, waar de gemeente duidelijk tekortschiet: ruimtelijke ordening, milieu en gebruiksvergunningen.

- *Ruimtelijke ordening.* Tot voor kort vonden toezicht en handhaving op het gebied van ruimtelijke ordening plaats op basis van het “piepsysteem”. Burgers in de gemeente zijn hiervan op de hoogte en maken er misbruik van. ‘Bij het aanvragen van bouwvergunningen is de huidige situatie dat de vergunning wordt aangevraagd zoals de gemeente het wil en er wordt gebouwd zoals men het zelf wil.’ In sommige gevallen wordt zelfs helemaal geen vergunning aangevraagd, zoals bij de plaatsing van dakkapellen. Door handhaving uit te stellen is het na verloop van tijd niet meer mogelijk tegen illegale situaties nog op te treden. Ook de bestuursrechter billijkt dat niet. Van het gedogen van illegale situaties gaat een precedentwerking uit.

Een specifiek aspect van de Ruimtelijke Ordeningswetgeving waar de gemeente niet goed toeziet op de naleving is de permanente bewoning van recreatiewoningen. Recreatiewoningen mogen maximaal tien maanden per jaar bewoond worden. De schattingen over het aantal personen dat in de gemeente gedurende het

hele jaar in een recreatiewoningen verblijft, lopen uiteen van ongeveer honderd tot vijfhonderd. Eveneens verschillen de meningen over de mate waarin handhavend wordt opgetreden. Wel is duidelijk dat handhaving op dit gebied geen prioriteit heeft: 'Zaken als veiligheid zijn belangrijker dan permanente bewoning'.

- *Milieu*. Tot voor kort bestond er geen actueel overzicht van het inrichtingenbestand in de gemeente. Ook werd tot voor kort veel meer prioriteit toegekend aan vergunningverlening dan aan handhaving. Hierdoor vindt net als bij ruimtelijke ordening, handhaving van de milieuwetgeving plaats op basis van het "piepsysteem". Dit heeft als consequentie dat vooral gereageerd wordt op de 'hardste schreeuwers' en de meest in het oog springende overtredingen. Tevens vinden nauwelijks hercontroles na geconstateerde overtredingen plaats. Een specifiek onderdeel van de milieuwetgeving waar de gemeente tekortschoot, is de handhaving van het Bouwstoffenbesluit. Inmiddels is er speciaal voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit een extra handhaver aangesteld.

- *Gebruiksvergunningen*. In 2000 heeft een inventarisatie plaatsgevonden van gebruiksvergunningplichtige gebouwen. De brandweer heeft daartoe voor 2,5 formatie-eenheden aan extra personele middelen gekregen. De actualisatie van de gebruiksvergunningen is voortvarend ter hand genomen en inmiddels voldoen de gebouwen waarvan de veiligheidssituatie het meest te wensen overliet vrijwel allemaal aan de wettelijke eisen. Bij nieuwe gebouwen zijn er geen achterstanden in de gebruiksvergunningen.

II Handhaving: eigen organisatie

Handhaving van de milieuwetgeving vond de afgelopen jaren slechts mondjesmaat plaats. Dit geldt voor inrichtingen van derden, maar in nog sterkere mate voor handhaving gericht op gemeentelijke inrichtingen. Ten dele is dit gerelateerd aan de wijze waarop de handhaving is georganiseerd. Zo was er tot voor kort onvoldoende functiescheiding met betrekking tot het toezicht op de toepassing van het Bouwstoffenbesluit. Het toezicht werd uitgeoefend door de afdeling die ook met de uitvoering van dit besluit was belast. Er was aldus geen sprake van onafhankelijk toezicht. Tegenwoordig vindt toezicht plaats door de afdeling VROM. De handavingsdossiers van de gemeente bevestigen het beeld dat handhaving ten opzichte van gemeentelijke inrichtingen niet structureel plaatsvindt. Bovendien blijkt uit de dossiers dat er geen vervolg wordt gegeven aan geconstateerde tekortkomingen.

In het kader van de actualisatie van de gebruiksvergunningen wordt de handhaving ten opzichte van de eigen organisatie wel voortvarend ter hand genomen. Alle gemeentelijke gebouwen zijn gecontroleerd en in het geval van tekortkomingen zijn deze aan de afdeling Bouwkunde doorgegeven. Het verkrijgen van de benodigde financiële middelen om tegemoet te komen aan de eisen van de Brandweer,

heeft geen problemen opgeleverd. Overigens neemt de gemeente met betrekking tot de eisen die aan een gebruiksvergunning worden gesteld, in bepaalde concrete situaties een pragmatische houding aan. Bij een evenement in een gemeentelijke sporthal waar slechts één uitgang was, is een nooduitgang gemaakt en was de brandweer tijdens de festiviteiten aanwezig. Nog steeds was op die manier niet aan alle wettelijke eisen voldaan, maar er was niet langer een onveilige situatie.

4.5 Analyse: omvang, aard en gevolgen

4.5.1 De drie overheden

Voor de onderzochte provincie geldt dat het onderzoek het zelfbeeld van medewerkers ondersteunt voorzover het gaat om de afwezigheid van grote misstanden. Ook zijn geen serieuze integriteitsschendingen aan de oppervlakte gekomen. Wel is tegelijkertijd sprake van voorbeelden van regelovertreding. Procedurele voorschriften voor bezwaar- en beroepsprocedures worden nogal eens overtreden, hetzelfde geldt voor aanbestedingsregels en vergunningverlening. Hebben de regels betrekking op burger en overheid, dan handelt de provincie niet uitzonderlijk. Ze maakt zich schuldig aan hetzelfde type overtreding en zoekt op vergelijkbare wijze de grenzen van het toelaatbare.

Ook wat betreft het toezicht op derden zijn manco's gesignaleerd. De aandacht voor toezicht en handhaving is toegenomen, soms wordt erg daadkrachtig gereageerd (toen het om vuurwerk ging), maar de letter van de wet wordt in andere gevallen wat minder strikt gehanteerd. Voor de eigen organisatie geldt dat wel wordt gehandeld maar niet via een bestuursrechtelijk handhavingstraject. Wanneer alle incidentele regelovertredingen achter elkaar worden gezet, leidt dat tot een lijst die bij de betrokkenen zelf een schrik-effect bewerkstelligt.

De *grote gemeente* kent in eigen kring grote verschillen in de mate waarin men zich bewust is van regelovertreding, maar regelovertreding komt over de gehele breedte van de gemeentelijke organisatie voor. Het gaat zowel om overtredingen van procedurele als materiële normen en is er sprake van zowel ernstige als minder ernstige vormen van regelovertreding.

Er worden nogal wat bezwaarschriften gegrond verklaard en beroepszaken verloren. Vaak worden termijnvoorschriften niet gehaald. De mandaatregeling wordt niet in alle gevallen goed gehanteerd. Het gaat daarbij niet om grote zaken, maar het komt wel voor dat stukken worden getekend zonder tekenbevoegdheid. Integriteitsschendingen hebben zich de afgelopen jaren met name voorgedaan bij één afdeling. De schendingen variëren in ernst van het aannemen van fooien door vuilnismannen tot grootschalige fraude.

De gemeente houdt zich bij de uitvoering van haar taken niet altijd aan de procedurele voorschriften. Zo worden regelmatig wettelijke termijnen overschreden. Ook de aanbestedingsregels zijn in het verleden niet goed toegepast. Dit geldt met name voor de Europese aanbestedingsregels. Verder zijn er voorbeelden van overtredingen bij het verlenen van bouwvergunningen, zoals het bouwen van een bank in de buurt van LPG-installatie. Ook komen in de gemeente overtredingen bij het toepassen van de sociale zekerheidswetgeving voor.

Wanneer het gaat om regels die zowel voor overheid als burgers gelden, geldt ook voor deze overheidsinstantie dat ze zich schuldig maakt aan hetzelfde type overtreding als burgers of net als hen geneigd is de grenzen van het toelaatbare op te zoeken. Zo is de gemeente in het verleden op zoek gegaan naar de marges van de belastingwetgeving (door sporthallen in een stichting onder te brengen) en wordt de Arbo-regelgeving niet overal in de gemeente correct nageleefd en zijn er overtredingen van de milieuwetgeving (geluidsnormen, sanering tanks, Bouwstoffenbesluit). Tevens zijn verschillende overtredingen van het (grotendeels privaatrechtelijk opererende) grondbedrijf genoemd (waaronder illegale woningonttrekking en bouwen zonder bouwvergunning).

De grote gemeente heeft de afgelopen jaren in handhaving geïnvesteerd. Mede door de incidenten in Enschede en Volendam worden de gebruiksvergunningen geactualiseerd. Daarnaast is er meer aandacht voor handhaving op het terrein van de ruimtelijke ordening. Er is op dit terrein evenwel nog sprake van een ernstig handhavingstekort. Met betrekking tot dit terrein is met name handhaving van woonwagenzaken kwetsbaar, mede vanwege de criminele dreiging die daar gevoeld wordt.

Door de handhavers van de afdeling Milieu wordt in principe op dezelfde wijze opgetreden tegen overtredingen van de eigen organisatie als tegen overtredingen door derden (handhavingsbrieven, incidenteel een dwangsom). De handhavers vinden het wel lastiger om op te treden tegen de eigen organisatie dan tegen derden. Zij hebben de indruk dat zij door de eigen organisatie al snel als oncollegiaal worden gezien. De handhavers belanden bij handhaving gericht op de eigen organisatie dan ook vaak in complexe onderhandelingen (waarbij ze wel steun ondervinden van de eigen leiding).

In de kleinere gemeente zijn geen grote misstanden aangetroffen. Regelovertreding komt met name voor omdat de organisatie procedures nog niet op orde heeft of omdat procedures niet goed worden nageleefd. Tijdens het onderzoek zijn geen aanwijzingen gevonden dat aanbestedingsregels niet goed worden nageleefd. Bij Europese aanbestedingsprocedures wordt externe expertise ingehuurd om er zeker van te zijn dat de gemeente zich aan de wettelijke voorschriften houdt.

Ook het overtreden van materiële normen komt voor, maar de ernst van de overtredingen is over het algemeen relatief gering. Dit neemt niet weg dat er een aantal

overtredingen geconstateerd is, met name op het terrein van de milieuwetgeving, maar ook het kappen zonder vergunning. Dergelijke overtredingen zouden op grond van de Wet economische delicten strafrechtelijk vervolgd kunnen worden. Ook uit een oogpunt van voorbeeldfunctie van de overheid en de legitimiteit van het overheidshandelen vragen de geconstateerde overtredingen om een serieuze aanpak.

Geen van de gesprekspartners kan zich een noemenswaardige integriteitsschending in de afgelopen tien jaar herinneren. Wel zijn ergernissen genoemd over een mogelijke voorkeursbehandeling door de gemeenteraad en wethouders van burgers, bedrijven en instellingen (zoals scholen).

Problematisch is vooral het handavingsniveau in deze gemeente. Tot voor kort vond handhaving plaats op basis van het “piepsysteem”. Dit herbergt het risico van willekeur: alleen overtredingen waarbij er sprake is van derdebelanghebbenden of die erg in het oog springen worden gesignaleerd. Deze wijze van handhaven is ook uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst. Burgers die volgens de regels te werk gaan, bijvoorbeeld door een bouwvergunning aan te vragen, kunnen de kous op de kop krijgen, terwijl iemand die in een soortgelijk geval willens en wetens zonder vergunning bouwt, niet gecontroleerd wordt en zijn gang kan gaan. De gemeente heeft, met name het laatste jaar, forse inspanningen verricht om de handhaving op een hoger niveau te brengen, maar de gemeenteraad is aarzeland over het aanstellen van het daarvoor benodigde personeel.

4.5.2 Totaalbeeld omvang en ernst

Het is lastig om uitspraken te doen over de frequentie van ernstige en minder ernstige overtredingen. Het merendeel van de bevindingen is gebaseerd op voorbeelden die tijdens de interviews naar voren zijn gebracht. Worden alle gevonden voorbeelden van regelschending in een hoofdstuk als dit achter elkaar gezet, dan gaat het om een indrukwekkende lijst. Maar daarbij moet worden bedacht dat het niet altijd duidelijk is of de voorbeelden voor overtredingen op grotere schaal staan of van een enkel incident. De beschikbare informatie suggereert evenwel dat de voorbeelden van ernstige schendingen incidenten zijn, terwijl de minder ernstige schendingen veel vaker voorkomen.

Zowel in de provincie als in de twee gemeenten zijn schendingen van procedurevoorschriften relatief vaak voorkomende vormen van regelovertreding, met name het overtreden van wettelijke termijnvoorschriften. Ook voldoen de drie organisaties niet volledig aan de Arbo-voorschriften en wordt er wel eens een boom gekapt zonder dat hiervoor een vergunning is aangevraagd. Hoewel weinigen wakker zullen liggen van dergelijke overtredingen, moet de ernst hiervan niet gebagatelliseerd worden. Wordt een procedureregulatie geschonden dan kan dat grote gevolgen hebben voor de burger, de organisatie of het bedrijf dat wacht op een vergunning, een sub-

sidie of een andere dienst. De zichtbaarheid van kleinere overtredingen is bovendien vaak groot en daarmee kunnen zij consequenties hebben voor de legitimiteit van de overheid. Dit geldt des te meer voor overtredingen (zoals bijvoorbeeld het kappen van bomen zonder vergunning) waar dezelfde overheid een handhavende taak heeft.

Ook ernstiger vormen van regelovertreding komen voor. Denk daarbij aan het veiligheidsrisico als gevolg van de bouw van een bank in de buurt van een LPG-installatie in de grote gemeente. Tevens zijn daar ernstige schendingen van de Europese aanbestedingsregels geconstateerd. In deze gemeente heeft tenminste tweemaal een enkelvoudige aanbestedingsprocedure plaatsgevonden waar Europese aanbesteding was vereist. Voor de drie organisaties geldt dat zij zich schuldig maken aan overtreding van het Bouwstoffenbesluit. Hierdoor kan (ernstige) milieuschade ontstaan. Hetzelfde geldt voor het ontbreken van vloestofdichte vloeren in gemeentelijke werkplaatsen (van de brandweer) in beide gemeenten. De meeste van deze meer ernstige overtredingen zijn niet of weinig zichtbaar voor het publiek. Daarmee is de kans op aantasting van legitimiteit geringer dan bij de minder ernstige overtredingen. Als echter deze relatief ernstige schendingen in de openbaarheid zouden komen, zou dit de geloofwaardigheid van de overheid behoorlijke schade kunnen toebrengen.

Voorts hebben we gezien dat de drie onderzochte organisaties nogal eens op zoek gaan naar de grenzen van het toelaatbare en de marges in de wet. Hoewel er dan geen sprake is van regelovertreding, kan dergelijk gedrag in veel gevallen wel als onwenselijk worden gekwalificeerd en wordt de grens van niet-integer gedrag in een enkel geval bereikt. De provincie en de grote gemeente zijn in het verleden creatief met belastingwetgeving omgesprongen. Voor de drie organisaties geldt dat sommige bedrijven een streepje voor hebben. In de grote gemeente leidt dit bijvoorbeeld tot het versneld doorlopen van een artikel 19 procedure op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening om de vestiging van een bedrijf met grote economische belangen voor de gemeenten zeker te stellen.

Tot slot zij vermeld dat er ook gevallen van regelovertreding zijn geportretteerd die meer positief gewaardeerd kunnen worden. Wordt een eis tot meervoudige aanbesteding doorbroken wanneer sprake is van een beperkt vervolgonderzoek waarvoor specifieke expertise nodig is, zoals de provincie deed, dan is eerder sprake van een efficiënte besteding van personele en financiële middelen dan van een ongewenste handeling.

Handhavingstekort

Voor de drie organisaties geldt dat er sprake is van een meer of mindere ernstige vorm van handhavingstekort. Voor beide gemeenten springt het handhavingstekort op het terrein van de ruimtelijke ordening in het oog. In zowel de grote als de

kleinere gemeente vindt handhaving plaats op basis van het ‘piepsysteem’. Burgers houden zich niet aan de vergunningvoorschriften, als ze al een vergunning aanvragen. Deze wijze van handhaving is uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst. Burgers die wel de regels naleven worden zwaarder belast dan burgers die dat niet doen. Bovendien gaat er van gebrekkige handhaving precedentwerking uit. Als lange tijd overtreding van vergunningvoorschriften is getolereerd, zullen burgers die wel worden gehandhaafd zich hier naar verwachting met succes tegen verzetten. In dergelijke situaties is er immers sprake van willekeur. Ook voor gebruiksvergunningen geldt voor de gemeenten een handhavingstekort (brandveiligheid), maar daar lijkt men voortvarender in de weer om het terug te dringen.

Tot slot de milieuwetgeving; op dat vlak bestaat in de kleinere gemeente en in wat mindere mate in de provincie een handhavingstekort. Niet precies duidelijk is welke consequenties dit heeft, omdat veel milieuovertredingen relatief onzichtbaar zijn. Door gebrekkige handhaving blijven naar alle waarschijnlijkheid veel geringe milieuovertredingen onopgemerkt en mogelijk ook ernstige overtredingen die feitelijk directe actie zouden vereisen.

Handhaving: eigen organisatie

Het optreden tegen regelovertreding door een ander deel van de eigen overheidsorganisatie is lastig. Wanneer de provinciale handhavers een overtreding constateren die door de eigen organisatie wordt begaan, wordt er geen bestuursrechtelijk handhavingstraject in gang gezet maar vindt overleg plaats tussen de hoofden van de betrokken afdelingen.

In de grote gemeente valt op te tekenen dat de gemeente zich in veel opzichten precies zo gedraagt als bedrijven. Bij gemeentelijke bouwprojecten geven toezichthouders en handhavers dan ook aan dat zij hard moeten optreden om naleving van de milieunormen te bewerkstelligen. Hoewel de gemeente uiteindelijk wel aan de milieuregels voldoet, is de weg er naartoe vaak langer en lastiger dan bij derden. ‘We worden negatiever ontvangen bij gemeentelijke inrichtingen dan bij andere bedrijven’, aldus een van de handhavers. Bij de ‘zachte’ regelgeving is de gemeente meer dan derden geneigd op zoek te gaan naar de grenzen van het toelaatbare. De uitgangspositie van gemeentebestuur en milieuhandhavers is dat handhaving ten opzichte van de eigen organisatie op dezelfde manier plaatsvindt als handhaving gericht op derden. Maar: “Al snel wordt er met een beroep op collegialiteit gevraagd om zaken door de vingers te zien en wordt het kwalijk genomen wanneer zij dat niet doen.” Ook is men elders in de organisatie vaak niet te spreken over de toon van de handhavingsbrieven. “Handhaving ten opzichte van de eigen organisatie leidt vaak tot complexe onderhandelingsituaties”. Complex is de situatie wanneer zich overtredingen voordoen in gemeentelijke inrichtingen die worden geëxploiteerd door derden.

In de kleine gemeente was aanvankelijk geen sprake van onafhankelijk milieu-toezicht en op dat terrein bleken veel tekortkomingen, maar wat betreft de gebruiksvergunningen voor gemeentelijke gebouwen is voortvarend gehandhaafd.

Noten:

- 25 De termijn voor een beslissing op bezwaar is op grond van art. 7:10 Awb zes weken. Als er een advies-commissie (art. 7:13) is ingesteld, moet het bestuursorgaan binnen tien weken een beslissing geven. Deze termijnen kunnen met ten hoogste vier weken worden verlengd. De belanghebbende(n) moet(en) ingevolge de Awb schriftelijk van de verlenging op de hoogte worden gesteld.
- 26 Uniforme Administratieve Voorwaarden voor de uitvoering van werken (1989).
- 27 Bodemsanering in eigen beheer wil zeggen dat de eigenaar of belanghebbende van de grond verantwoordelijk is voor het saneringsproces.
- 28 <http://mw.limburg.nl/upload/algemeen/informatiebrochure%20vuurwerkbesluit.pdf>
- 29 Volgens de definitie van het Bouwstoffenbesluit verstaat men onder een werk: een grondwerk, wegenbouw-kundig werk of een bouwwerk dat een functie vervult. Voorbeelden van werken zijn: een weg, een geluidswal, een slootdemping, een ophoging van bouwgrond, een huis.

5. Overtredende gemeenten en provincie: oorzaken en oplossingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij de oorzaken van en oplossingen voor regelover-tredend gedrag. Allereerst bespreken we regelovertrekende factoren zoals die naar voren zijn gebracht door de gesprekspartners in de drie onderzochte organisaties. Eveneens staan we stil bij de oorzaken van gebrekkige handhaving. We hebben de oorzaken en motieven in vijf categorieën ondergebracht: de regels zelf, procedures, het ambtenarenapparaat, politieke besluitvorming en de verbondenheid met de samenleving. Daarbij moet worden opgemerkt dat het hier vooral om een analy-tisch onderscheid gaat. Concrete oorzaken van regelovertrekend gedrag kunnen vaak in meerder categorieën worden ondergebracht. In dat geval is gekozen voor de categorie die het meest van toepassing is. We merken overigens op dat de oorza-ken en motieven die in dit hoofdstuk aan de orde komen, aanleiding kunnen vor-men voor regelovertrekend gedrag. Het betekent niet de aanwezigheid van een dergelijke prikkel automatisch regelovertrekking tot gevolg heeft. Ten tweede, het gaat hier met name om de oorzaken en motieven zoals die door de gesprekspart-ners tijdens interviews naar voren zijn gebracht. De interpretatie door de onder-zoekers vindt plaats in het zevende hoofdstuk. In de derde paragraaf gaan we in op oplossingen voor regelovertrekend gedrag. Aan bod komen juridische control, integriteitsbeleid en handhavingsbeleid.

De oorzaken van en oplossingen voor regelovertrekend gedrag zullen voor de drie organisaties gezamenlijk worden besproken. Dit neemt niet weg dat er duidelijke verschillen tussen de drie cases bestaan. We zullen dan bij de beschrijving volop putten uit de casuïstiek van de onderzochte gemeenten en provincie.

5.2 Oorzaken

Top down benadering hogere overheid

Een veel gehoorde klacht, zowel in de provincie als bij de twee gemeenten, is dat de nationale wetgeving veelal niet aansluit bij de situatie waarmee decentrale overheden in de praktijk te maken hebben. Voor beide gemeenten speelt dit prominent op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving. Denk daarbij aan het voorbeeld van de grote gemeente waarbij tegen de regels in een uitkeringsgerechtigde niet op haar uitkering werd gekort omdat uitvoering van de regels als onrechtvaardig werd beschouwd. Maar denk ook aan het niet naar de letter van de wet toepassen van de Wet boeten in de kleinere gemeente. Naar de mening van de medewerkers van de Sociale Dienst van deze gemeente is de uitstroom van cliënten uit een uitkeringssituatie niet gediend met de uitvoering van de Wet boeten. Voor beide voorbeelden geldt dat de gemeenten het idee hebben dat met een strikte interpretatie van wetgeving het tegenovergestelde wordt bereikt van wat met de wetgeving wordt beoogd.

Niet alleen de inhoud van nationale regelgeving wordt gehekeld, ook het feit dat steeds meer taken bij decentrale overheden worden gelegd, zonder dat hier (financiële middelen voor) uitvoeringscapaciteit tegenover staat. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het provinciale takenpakket als gevolg van het gewijzigde Vuurwerkbesluit. Voor het afsteken van professioneel vuurwerk moet sinds maart 2002 toestemming van de provincie worden verkregen. De provincie kan haar verplichtingen evenwel niet altijd waarmaken. De oorzaak hiervan ligt bij een gebrek aan capaciteit, niet alleen bij de provincie maar ook bij de brandweer (bij de toestemming leunt de provincie zwaar op het advies van de brandweer). Een ander voorbeeld betreft de provinciale taak op het terrein van jeugdzorg. Het provinciaal bureau Jeugdzorg is verantwoordelijk voor een goede toegang van de jeugdzorg voor zowel jongeren als ouders. De provincie is op dit recht aanspreekbaar, maar zegt hieraan niet te kunnen voldoen als zij van het rijk geen extra financiële middelen krijgt (het tekort in het provinciaal budget bedraagt ongeveer € 19 miljoen). Bij de provincie leeft dan ook het idee dat de rijksoverheid, zonder zich te verdiepen in provinciale omstandigheden, taken op het bordje van de provincie legt. ‘Ministeries, hou eens op met die grappen’ luidde dan ook de hartenkreet van een van de gesprekspartners bij de provincie.

De gemeenten worstelen met een soortelijke problematiek. Zij wijzen in dit verband op de overregulering door de rijksoverheid. Op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving wordt voor elke nieuwe situatie een nieuwe regel bedacht, zo valt in beide gemeenten te beluisteren. Een ander voorbeeld van te ver doorgeschooten regelgeving dat door de grotere gemeente naar voren is gebracht, is de GBA-regelgeving.³⁰ ‘Je kunt de goedkeuring van een auditor al mislopen als je een bron-

document niet op de goede manier in de administratie hebt verwerkt.’ De regels van het Bouwstoffenbesluit staan er om bekend dat zij lastig uitvoerbaar zijn. Van gemeenten wordt evenwel verwacht dat zij hun toezichthoudende en handhavende taak waar maken. Op dit moment wordt het Besluit herzien waarbij ongeveer 1200 toetspunten worden geformuleerd. Het is volgens een handhaver van een van de gemeenten onmogelijk in de toekomst deze 1200 punten mee te nemen in een concrete handhavingssituatie. ‘Je zult dus een keuze moeten maken tussen de punten waaraan je wel en waaraan je niet toetst.’

Complexe en snel wijzigende regelgeving

Sommige regeldomeinen worden zo complex gevonden, bijvoorbeeld als gevolg van open normen of juist een extreem grote mate van gedetailleerdheid, dat er twijfel ontstaat over de bedoeling van de wetgever. Dit geldt vooral voor Europese regelgeving, maar ook is in dit verband een paar maal verwezen naar de Algemene wet bestuursrecht.

De provincie worstelt met enige regelmaat met de juiste interpretatie van Europese subsidieregels. Ondanks overleg met ‘Brussel’, het ministerie van Economische Zaken of met andere programmabeheerders, is de provincie niet altijd zeker van de juiste interpretatie. De gang van zaken in de provincie met de zogenaamde U-bochtconstructies heeft de provincie extra voorzichtig gemaakt. Drie bedrijven hebben in het verleden van de provincie via de gemeente (vandaar de term U-bocht) Europese subsidies ontvangen die later de EU als staatssteun heeft aange merkt. In de provincie verschillen de meningen over de vraag of de provincie op de hoogte was van het feit dat de subsidiestromen als staatssteun gekwalificeerd konden worden.

U-bochtconstructie

Begin jaren negentig is de werkgelegenheidssituatie in de provincie niet rooskleurig. De provincie doet daarom een aanvraag voor Europese steun. Deze wordt verkregen via het zogenaamde Stimulusprogramma. In het kader van dit programma worden maatregelen uitgewerkt om de sociaal-economische structuur in de regio te versterken, de werkloosheid terug te dringen en de groei van werkgelegenheid te bevorderen. Vooruitlopend op de goedkeuring uit Brussel trekt de provincie in het begin van de jaren negentig enkele tientallen miljoenen uit ter versterking van de economische structuur en ter verbetering van het vestigingsklimaat. Als onderdeel van het provinciale actieplan verleent de provincie subsidie aan vijf projecten voor een totaalbedrag van 3,7 miljoen gulden aan Europese middelen.

De provinciale subsidieverlening ten behoeve van het behoud of nieuwe vestiging van bedrijvigheid, maar geëffectueerd via reeds op stapel staande gemeentelijke infrastructuurprojecten, verkreeg onofficieel de aanduiding "U-bochtconstructie".

De Europese Commissie vermoedt dat de wijze waarop de gelden zijn ingezet mogelijk te kwalificeren is als ongeoorloofde, individuele bedrijfssteun wat niet strookt met de Europese mededingingsregels. Ten behoeve van een definitief standpunt hierover stelt zij een nader onderzoek in. De resultaten daarvan bevestigen de Commissie in drie van de vier gevallen in haar eerder ingenomen standpunt. In drie gevallen resulteerde dit standpunt in de verplichting dat de desbetreffende bedrijven de ontvangen overheidssteun (van gemeenten) moesten terugbetalen (aan die gemeenten). Onderstaande gegevens maken duidelijk wat de omvang was van de financiële steun bij enkele van de vijf projecten, met welk doel het geld is ingezet en hoe de gemeentelijke financiële meevaller is aangewend.

A

Subsidie: bijdrage van fl. 0.5 miljoen van de provincie in de kosten voor herstructurering van een industrieterrein.

Aanwending: Door de provinciale subsidie werd op de gemeentelijke begroting ruimte gecreëerd, doordat reeds in de dekking was voorzien. De ontstane financiële ruimte binnen de gemeentelijke begroting werd vervolgens ingezet voor verlaging van de grondprijs van fl. 35,- naar fl. 30,- per m², die het bedrijf in rekening werd gebracht voor uitbreiding en behoud. Verder werden gemeentelijke middelen ingezet voor de aanleg van deels publieke parkeervoorzieningen op het nieuwe terrein van het bedrijf.

B

Subsidie: bijdrage van fl. 0.5 miljoen van de provincie aan de kosten voor het bouwrijp maken en onsluiten van industrieterrein.

Aanwending: Door de provincie en gemeente zijn bestuurlijk (niet op schrift vastgelegde) afspraken gemaakt dat het geld ten goede zou komen aan uitbreiding van een bepaald bedrijf. Het bedrijf heeft het omvangrijke eigen bedrijfsperceel, de wegenstructuur en wat hiermee samenhangt (parkeer- en groenvoorzieningen) aangepast.

C

Subsidie: bijdrage van fl. 0.3 miljoen van de provincie in de kosten ten behoeve van de ontsluiting van een bedrijventerrein.

Aanwending: De toezegging werd gekoppeld aan de vestiging van een bepaald bedrijf op het bedrijventerrein in kwestie. Na ontvangst van de bijdrage heeft de gemeente het bedrag dat zij van de provincie als bijdrage aan de infrastructurele kosten had ontvangen, direct aan het bedrijf ter beschikking gesteld. Het bedrijf stond op het punt de gemeente te verlaten. Op het moment dat GS het besluit nam over toekenning van de subsidie, was nog niet duidelijk of het bedrijf in de gemeente zou blijven. Het project is toen in reserve gehouden totdat duidelijk was dat het bedrijf inderdaad in de gemeente bleef.

De provincie heeft bij deze subsidieprojecten de lijn gekozen niet te treden in de vrijheid en de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Wel is uitdrukkelijk vermeld dat er geen sprake mag zijn van

directe steun aan bedrijven. Met betrekking tot de situatie in een van de gemeenten, moet de gemeente evenwel hebben gedacht dat rechtstreekse steun wel mogelijk was. Na ontvangst van de provinciale subsidie stort de gemeente eenzelfde bedrag op rekening van het bedrijf. Pas op het moment dat er perspublicaties verschijnen, krijgt de provincie kennis van deze gemeentelijke handeling.

In retrospect oordeelt de provincie dat het koppelen van subsidies aan het behoud en het vergroten van werkgelegenheid zeker in een tijd van steeds maar stijgende werkloosheid een slagvaardig en effectief instrument was. Maar het college van Gedeputeerde Staten erkent wel dat er 'minder transparante aspecten aan deze koppeling van provinciale bijdragen aan het behoud van werkgelegenheid kleven'. Vandaar dat deze vorm van subsidiëring niet meer wordt toegepast, ook al omdat de werkgelegenheidssituatie zich sindsdien positief heeft ontwikkeld.

Thans is de rol van de provincie bij projectsubsidies fundamenteel gewijzigd van subsidiënt naar co-financier. Hierbij wordt een veel grotere financiële betrokkenheid van regionaal betrokken partners geëist alvorens de provincie tot co-financiering overgaat. Voorts is in de naderhand opgestelde nieuwe subsidieverordening veel meer de nadruk komen te liggen op subsidiëeringsmogelijkheden voor processen in plaats van projecten. In het huidige beleid is de provinciale betrokkenheid in relatie tot de rol van andere partners helder omschreven.

Ook de beide onderzochte gemeenten vinden de Europese regels over aanbesteding complex. Maar evenzeer wordt de sociale zekerheidswetgeving als gevolg van de grote mate van gedetailleerdheid als lastig ervaren. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de sociale zekerheidsregeling vaak wijzigt. In een van de gemeenten leidde dit tot de verzuchting dat voor elke uitzondering nieuwe wetgeving wordt opgesteld, waardoor je door de bomen het bos niet meer ziet. Ook worstelt men daar met de wijzigingen van de brandveiligheidseisen. Tegen de tijd dat de situatie aan de eisen van de brandweer is aangepast geldt al weer een nieuw wettelijk kader.

Tegenstrijdige regelgeving

Tegenstrijdige wetgeving is een prominente oorzaak van regelovertredend gedrag, zo valt op veel plaatsen in de provincie en de gemeenten te beluisteren. Gehoor geven aan de ene regel impliceert in zulke gevallen overtreding van een andere. Het aantal concrete voorbeelden waarin regelovertreding tot stand kwam als gevolg van tegenstrijdige regelgeving steekt evenwel wat magertjes af bij het belang dat in meer abstracte zin aan deze verklaring wordt toegedicht.

De voorbeelden concentreren zich op de tegenstrijdigheid tussen milieuwetgeving en wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening. Daarbij lijkt evenwel het feit dat er geen integrale afweging plaatsvindt op beide terreinen meer het probleem dan dat de beide regeldomeinen elkaar tegen zouden spreken. Zo vinden de drie

organisaties het vreemd dat een milieuvergunning niet geweigerd mag worden op grond van strijd met regels op het terrein van de ruimtelijke ordening en visa versa. Dit betekent dat een milieuvergunning moet worden verleend als een inrichting voldoet aan de milieu-eisen ook al had deze inrichting in het kader van de Wet op de ruimtelijke ordening helemaal niet gebouwd mogen worden.

Onzinnige regelgeving

In sommige gevallen worden regels overtreden omdat men het inhoudelijk niet eens is met de regel. Dit wil niet zeggen dat men dan geen gehoor geeft aan de desbetreffende regels, alleen - zoals onderstaande voorbeelden duidelijk maken - niet van harte en niet altijd.

Een van de geïnterviewden uit de grote gemeente vindt het onzin dat vuilnismanen geen fooi mogen aannemen of dat medewerkers uit dienstbaarheid naar het publiek niet ook een stukje grond van een privé-persoon mogen schoffelen. Een ander persoon uit deze gemeente vindt de geluidsnormen voor activiteiten in de gemeentelijke sporthallen zwaar overtrokken. Weer een ander vindt het geldverspilling dat verouderde maar volgens hem nog wel duidelijke pictogrammen voor vluchtwegen vervangen moeten worden.

In de kleine gemeente wordt gesproken van een 'absurd regime' wanneer het gaat om door de provincie opgelegd beleid ten aanzien van vrijkomende gebouwen in het buitengebied. De gemeente geeft te kennen de - strikte - planologische richtlijnen te willen oprekken. Een ander voorbeeld uit deze gemeente heeft betrekking op de compensatieplicht waaraan moet worden voldaan na het kappen van bomen. Omdat de Boswet stelt dat compensatie geen onderdeel mag uitmaken van reeds bestaande plannen, is de gemeente verplicht hiervoor nieuwe grond aan te kopen terwijl elders in de gemeente een groot natuurgebied tot ontwikkeling wordt gebracht. Voor een bepaald project moest ter compensatie van gevelde bomen grond worden gekocht ter waarde van ongeveer € 40.000. De gemeenteraad is daarmee akkoord gegaan, maar 'let wel, dit geld kun je niet in een peuterspeelzaal investeren', aldus een van geïnterviewden.

Ook vertegenwoordigers van de provincie hebben verschillende voorbeelden genoemd van regels die als weinig zinvol worden gepercipieerd. De Arbo-regelgeving zou te ver zijn doorgeslagen en ook de eis van meervoudige aanbesteding wordt soms als onredelijk ervaren. Voorts is de verruimde definitie van afvalstoffen actueel. De provincie is op dit terrein doorgaans het bevoegd gezag. Wanneer je de definitie van afvalstoffen letterlijk hanteert, zijn aardappelschillen die aan varkens worden gevoerd ook afvalstoffen. De provincie zou daarmee ook bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving bij het gebruik van aardappelschillen door agrarische bedrijven

In sommige gevallen is men het wel eens met een regel in algemene zin, maar is men van mening dat toepassing van regels in een gegeven situatie niet het (veronderstelde) doel van de regel dient. Denk hierbij - wederom - aan de situatie waarin

tegen de regels in een uitkeringsgerechtigde niet werd gekort op haar bijstandsuitkering. Een ander voorbeeld is de beperkte naleving van de Wet boeten in de kleinere gemeente.

5.2.1 Procedures

Procedures zijn een belangrijk hulpmiddel bij een adequate toepassing van regels. Voor de drie organisaties geldt dat het onvoldoende vastleggen van procedures een belangrijke oorzaak is van regelovertredend gedrag. Dit is het meest prominent in de kleinere gemeente. Het ontbreekt deze gemeente in veel wettelijke taken, of het nu gaat om subsidies, vergunningverlening of handhaving, aan uitgewerkte administratieve procedures.

Maar ook in de provincie en de grote gemeente dient deze problematiek zich aan. In de provincie zijn tekortkomingen van de mandaatregeling geconstateerd. In de gemeente constateert een extern accountantsbureau dat onvoldoende maatregelen zijn getroffen om te waarborgen dat kaders, richtlijnen en procesgerichte beheersmaatregelen worden nageleefd.

5.2.2 Het ambtenarenapparaat

Kennis

Een deel van de regelovertreding geschiedt uit onwetendheid. Het gaat zowel om overtredingen in de sfeer van 'waar mensen werken, maken mensen fouten' als om meer serieuze overtredingen zoals het verkeerd toepassen van de Europese regelgeving. Zo verzuimde een bestuursorgaan bepaalde verordeningen en subsidies te melden in Brussel, terwijl dit op grond van Europese regelgeving wel was vereist. In de kleine gemeente leidt gebrekkige kennis van regelgeving er met enige regelmaat toe dat besluiten worden genomen zonder dat melding wordt gemaakt van de grondslag voor het besluit of wordt een weigeringsgrond aangevoerd die een wettelijke basis ontbeert.

Vaak gaat een gebrek aan kennis van regelgeving gepaard met onvoldoende (geïstitutionaliseerde) procedures. En naarmate regelgeving meer complex is, zullen eerder overtredingen uit onwetendheid worden gemaakt. Ook diffuse situaties dragen bij aan onwetendheid en daarmee mogelijk aan regelovertreding. In de grote gemeente worden veel inrichtingen door derden geëxploiteerd. Niet altijd is het iedereen duidelijk wie verantwoordelijk is voor naleving van de geldende regels: de gemeente of de exploitant.

Capaciteit

Net als alle andere overheidsorganisaties hebben de onderzochte gemeenten en provincie te maken met een hoge werkdruk en met beperkte capaciteit. Bij de provincie dient het capaciteitsprobleem zich bijvoorbeeld aan bij provinciale taken in

het kader van het Vuurwerkbesluit en op het beleidsterrein jeugdzorg. Maar voor de drie organisaties geldt dat het capaciteitsgebrek zich het sterkst manifesteert op het terrein van de handhaving. In het verleden werd in de drie organisaties veel meer nadruk gelegd op vergunningverlening dan handhaving. In de grote gemeente dient het handhavingstekort zich met name aan op het terrein van ruimtelijke ordening en in de kleinere gelden daarnaast ernstige handhavingstekorten op het terrein van de milieuwetgeving.

Inrichting van de ambtelijke organisatie

Specifiek voor de grote gemeente geldt dat verkokering van de ambtelijke organisatie bijdraagt aan gebrekkige regelnaleving. De verschillende gemeentelijke afdelingen werken onvoldoende samen waardoor niet alle relevante wettelijke kaders de aandacht krijgen die zij behoeven. Zo houdt men bij de bouw van gemeentelijke inrichtingen niet altijd voldoende rekening met milieuaspecten. Het is aannemelijk dat onvoldoende afstemming ook in de andere twee overheidsorganisaties bijdraagt aan regelovertreding. Deze oorzaak is in de onderzochte grotere gemeente wel veel nadrukkelijker aanwezig en wordt in deze gemeente ook door de medewerkers zelf als belangrijk risico onderkend.

5.2.3 Politieke besluitvorming

Voor zowel de bij het onderzoek betrokken gemeenten als de provincie, geldt dat het bestuur door het ambtelijk apparaat als ‘streng in de leer’ wordt gezien. Bij nadere beschouwing blijken er grote verschillen in de houding van het bestuur tegenover regelovertrekend gedrag te bestaan.

Het bestuur van de provincie stelt zich actief op in het voorkomen van regelovertrekend gedrag. Sommigen in de provincie zijn zelfs van mening dat de provincie zich te risicomijdend opstelt. Een te grote nadruk op rechtmatig optreden zou in hun ogen in de toekomst een daadkrachtig optreden van de provincie in de weg kunnen staan. Tevens is verschillende malen naar voren gebracht dat de overheid in het algemeen, inclusief de provincie, na de rampen in Enschede en Volendam te voorzichtig, te angstig is geworden.

Desondanks gaat het bestuur in sommige gevallen willens en wetens op zoek naar de grenzen van de regelgeving. Ook komt het voor dat ambtenaren het idee hebben dat het bestuur druk op hen uitoefent om te handelen op een manier die zij niet juist achten. Als ambtenaren zich in een dergelijke situatie niet coöperatief opstellen, wordt hen verweten geen gevoel te hebben voor bestuurlijke verhoudingen. Tevens kwam het in het verleden voor dat portefeuillehouders afspraken maakten met derden, zonder voorafgaande juridische toets. Dit leidde ertoe dat beslissingen werden genomen die niet uitvoerbaar waren of op gespannen voet stonden met regelgeving. Eveneens hebben zich in het verleden incidenten voor-

gedaan waarbij bestuurders zich rechtstreeks met het verlenen van vergunningen en subsidies hebben bemoeid.

In de grote gemeente worden zaken snel ‘in het politieke’ getrokken. Hoewel politieke belangenafweging over het algemeen niet leidt tot directe regelschending, ervaren sommige gesprekspartners deze situatie als problematisch. Zo komt het voor dat op verzoek van het college van B&W bepaalde procedures of vergunningen versneld worden afgehandeld, met name ten gunste van grote bedrijven. Een voorbeeld hiervan is een versnelde afhandeling van een artikel 19 procedure om de vestiging van een omvangrijk bedrijf met grote economische belangen voor de gemeente zeker te stellen. Andere bedrijven die zich eerder op deze locatie hadden willen vestigen, kregen nul op het rekest. Ook de bouwvergunning voor een sportschool in de buurt van een inrichting met een ammoniakopslag is de resultante van een politiek afwegingsproces. Niet alleen was sprake van tegenstrijdige wetgeving, bij het verlenen van de vergunning speelde het belang van de gemeente als sportstad mee: ‘Je kunt overal een probleem van maken, maar je kiest wel voor topsport.’ Politisering van besluitvorming wordt met name op het terrein van handhaving als problematisch ervaren.

In de kleine(re) gemeente is de afstand van het college tot het ambtenarenapparaat klein. Er is sprake van een open cultuur en het college is gemakkelijk benaderbaar. Dit wordt over het algemeen als positief ervaren, hoewel er ook een keerzijde is. De verhouding tussen het bestuur en het managementteam zou volgens sommigen wel wat professioneler kunnen. Nu zou er te veel sprake zijn van ‘oude jongens krentenbrood’.

5.2.4 Verbondenheid met de samenleving

Activiteiten waarbij er veelvuldig contact is met de buitenwereld zijn kwetsbaar, daar is men zich in de drie onderzochte organisaties terdege van bewust. Zo bestaat het risico dat vergunningverleners en handhavers zich te veel identificeren met de organisaties of personen waarmee zij te maken krijgen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat overtredingen worden gedoogd of dat in plaats van een vergunning wordt volstaan met een melding. Beide zaken komen in de drie onderzochte organisaties voor. Daarnaast komt het voor dat sommige bedrijven of personen vanwege persoonlijke contacten met het bestuur zaken weten te realiseren die buiten het bereik van anderen liggen.

Een voorbeeld hiervan is de al genoemde versnelde artikel 19 procedure op grond van de Wet ruimtelijke ordening om de vestiging van een groot bedrijf zeker te stellen. En hoewel de provincie het principe hanteert tegen iedereen op dezelfde wijze op te treden, krijgen gemeenten vaak langer de tijd om tegemoet te komen

aan de eisen van handhavers dan een willekeurig bedrijf. Wethouders weten met succes bij provinciale bestuurders termijnen op te rekken.

Ook in de kleinere gemeente komen voorkeursbehandelingen voor wanneer de belangen van een persoon of bedrijf voor de gemeente groot zijn. Bedrijven met een groot economisch belang zouden bij de gemeente een streepje voor hebben. Hoewel er geen voorbeelden zijn genoemd van regelrechte regelovertreding, komt het wel voor dat procedures, zoals vergunningaanvragen, worden versneld. En: 'Het maakt verschil of een willekeurige inwoner van de gemeente of de buurman van een raadslid of burgemeester een verzoek aan de gemeente richt.'

In een enkel geval wordt de grens met vriendjespolitiek overschreden. Zo is in de grote gemeente een voorbeeld genoemd waarbij een wethouder bij een gemeentelijke handhaver de zaak van een kennis van hem bepleitte. De dienst Milieu van de gemeente was tegen deze persoon, een sportschooleigenaar, een handhavingsactie gestart omdat het plaatselijk blaasorkest bij de wekelijkse oefeningen in de sport-school de geluidsnormen overtrad. Hoewel de handhavers volharden in hun eisen, beroept de eigenaar van de sportschool zich op toezeggingen van de wethouder.

Het is aannemelijk dat in kleinere gemeenten de verbondenheid met de samenleving regelnaleving eerder onder druk zet dan in grotere gemeenten waar de afstand tussen overheid en burger door de bank genomen groter is. De bevindingen lijken dit te ondersteunen, zoals duidelijk wordt uit het volgende tekstblok.

Directe contacten met de bevolking in de kleine(re) gemeente

In de gemeente voelt het ambtenarenapparaat zich op diverse manieren onder druk gezet: door het bestuur, door de raad en direct door burgers.

Met name in het verleden werden afspraken gemaakt tussen wethouders en burgers, zonder dat deze afspraken ambtelijk op (juridische) haalbaarheid werden getoetst. Hoewel minder vaak dan voorheen, komt deze situatie nog steeds voor. Niet iedereen laat zich daar overigens even veel aan gelegen liggen. Een van de gesprekspartners geeft aan dat wanneer hij door de wethouder niet is betrokken bij de totstandkoming van afspraken met burgers, hij zich vervolgens ook niet gebonden voelt om hieraan uitvoering te geven.

De gemeenteraad is erg gevoelig voor wensen van burgers. Dit leidt bij een van de geïnterviewden tot de verzuchting dat de raad een 'ruggengraat van elastiek' heeft. Een aantal gesprekspartners gaat zo ver te zeggen dat er sprake is van vriendjespolitiek. Diegenen die een goede ingang hebben bij een raadslid of politieke partij, hebben volgens hen een grotere kans om hun belangen verwezenlijkt te zien dan anderen. In sommige gevallen loopt deze beïnvloeding via wethouders. Zo weten twee scholen in de gemeenten via de wethouder meer voor elkaar te krijgen dan andere scholen. Het gaat daarbij om zaken als een hek rond de school of een fietspad.

Voorts komt het voor dat ambtenaren zichzelf direct door burgers onder druk gezet voelen. Dit kan op indirecte wijze, zoals het volgende voorbeeld duidelijk maakt. Een medewerker van de Sociale Dienst ziet dat een uitkeringsgerechtigde die bij hem in de buurt woont werkzaamheden verricht voor het plaatselijke bedrijf. Wanneer deze medewerker ook een anonieme brief ontvangt waarin wordt gewezen op de nevenactiviteiten van de cliënt, vraagt hij een collega de zaak op te pakken. De collega gaat een gesprek aan met de cliënt en naar aanleiding hiervan wordt besloten dat de cliënt elke maand zijn extra inkomsten aan de Sociale Dienst opgeeft. Vanaf dat moment betaalt hij tussen de € 150,- en € 200,- per maand terug aan de gemeente. Na verloop van tijd ontvangt de medewerker van de Sociale Dienst wederom een signaal over nevenwerkzaamheden van de desbetreffende cliënt. In een brief wordt melding gemaakt van grote uitgaven door de cliënt (zoals een nieuwe keuken en een nieuwe auto) die onmogelijk met zijn uitkering zijn te financieren. De Sociale Dienst vraagt vervolgens de sociale recherche om een onderzoek in te stellen. Dit betekent naar alle waarschijnlijkheid dat deze persoon binnenkort een aantal dagen in hechtenis wordt genomen en tevens de onterecht ontvangen uitkeringsgelden moet terugbetalen. Het voorbeeld maakt duidelijk dat ambtenaren in een hechte gemeenschap voor lastige situaties geplaatst kunnen worden. De medewerker van de Sociale Dienst zag het feit dat de man zo open en bloot bijkluste als een direct verzoek om zijn mond te houden. Juist daarom heeft hij persoonlijk het verzoek tot het rechercheonderzoek ondertekend.

5.3 Oplossingen

In de twee gemeenten en de provincie zijn maatregelen getroffen om regelovertrekend gedrag tegen te gaan. Wat daarbij opvalt is dat de maatregelen over het algemeen niet met dit doel zijn genomen. Men spreekt liever van mechanismen die een efficiënt, effectief en professioneel optreden van de organisatie bevorderen dan van maatregelen om regelovertreding tegen te gaan.

In deze paragraaf bespreken we drie typen maatregelen: juridische control, integriteitsbeleid en handhavingsbeleid.

5.3.1 Juridische control

In de drie organisaties is het proces van juridische control in ontwikkeling. De provincie is in dit opzicht het verst gevorderd. Zo vinden analyses plaats van verloren beroepen en is er een toetscommissie die dossiers die ter besluitvorming naar het college van gedeputeerde staten gaan aan een juridische controle onderwerpt. Tevens laat de provincie zogenaamde *legal audits* uitvoeren. De laatste vond plaats in 2001. Aanvullend voert de provincie zogenaamde zoeklichtstudies uit, zoals recent naar de aanbesteding en uitvoering van werken binnen de afdeling Infrastructuur. Bij onduidelijkheid over Europese regelgeving wordt om helderheid gevraagd in 'Brussel' of vindt overleg plaats met andere overheden over de juiste interpretatie.

In 2000 is de provincie gestart met de uitvoering van het project ‘Juridische Kwaliteit’. Het doel hiervan is de juridische kwaliteit van de provinciale organisatie, werkwijzen en producten te waarborgen, verbeteren en versterken. Om hier op gestructureerde wijze vorm aan te geven zijn acht ‘verbeterteams’ in het leven geroepen. In de (nabije) toekomst streeft de provincie ernaar om onder andere de volgende doeleinden te hebben gerealiseerd:

- risicovolle processen zijn in beeld gebracht, waarbij voldoende waarborgen zijn ingebouwd voor een zorgvuldige procesgang;
- juridisch advies in projecten en beleidsprocessen vindt in een zo vroeg mogelijk stadium plaats;
- er vindt een continue afweging plaats of de aanwezige kennis en deskundigheid voldoende zijn en of voldoende ingespeeld kan worden op maatschappelijke ontwikkelingen;
- door systematische verbetering van de processen en kennisdeling is de juridische kwaliteit aantoonbaar verbeterd.

Ook de grote gemeente heeft de afgelopen jaren in juridische control geïnvesteerd. Zo zijn concernbreed en op sectorniveau juridische controllers en juridische medewerkers aangesteld en vindt tussen hen periodiek overleg plaats in een juridisch platform. De stukken die ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd, worden door de juridisch concerncontroller getoetst. Hij screent de privaatrechtelijke overeenkomsten die de gemeente aangaat en controleert of de verordeningen goed geregeld zijn. Voorts heeft in elke sector een *legal audit* plaatsgevonden.

Onlangs heeft de gemeente een onderzoek laten uitvoeren naar het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik.³¹ Vooruitlopend op de wettelijke eis dat in de toekomst de gemeentelijke organisatie niet alleen aan het criterium van doelmatigheid maar ook aan dat van rechtmatigheid moet voldoen, heeft de gemeente een accountantsbureau gevraagd een beoordeling te maken van de opzet van de beheersorganisatie binnen de gemeente. De conclusie luidt dat de opzet van de beheersmatige organisatie in overeenstemming is met het rechtmatigheidscriterium. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de gemeente nog onvoldoende organisatorische en procedurele maatregelen heeft getroffen om te waarborgen dat kaders, richtlijnen en procesgerichte beheersmaatregelen worden nageleefd. Het bureau adviseert de gemeente dan ook om beter toe te zien op de werking van de juridische controls (toetsing op naleving van wet- en regelgeving). Wordt het aanwezige instrumentarium in praktijk ook daadwerkelijk (goed) toegepast?

In de kleinere gemeente staat juridische control nog in de kinderschoenen. Wel is enige jaren geleden een kwaliteitsteam ingesteld. Dit team, bestaande uit vier personen, toetst alle besluiten die aan het college van B&W worden voorgelegd, zowel in juridisch als in financieel opzicht.

Of de producten van individuele ambtenaren op juridische juistheid worden getoetst, is sterk afhankelijk van het initiatief van de desbetreffende ambtenaar. Sommige ambtenaren doen vaker een beroep op de expertise van juristen dan andere. Tot op heden bestaat er geen regulier overleg tussen de juristen die werkzaam zijn bij de gemeente. De (tijds)investering die dit vergt wordt als te groot ervaren. In het verleden zorgde een senior jurist bij de gemeente voor een periodiek overzicht met belangrijke aandachtspunten uit de jurisprudentie. Vanwege tijdgebrek is het daar de laatste twee jaar niet van gekomen.

5.3.2 Integriteitsbeleid

Hoewel de drie organisaties integriteitsbeleid hebben ontworpen, zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin dit beleid verankerd is.

Van de drie onderzochte organisaties leeft het integriteitsbeleid het meest in de kleine gemeente. In deze gemeente vinden met enige regelmaat discussies plaats over dit thema en het afgelopen jaar is een aantal workshops over integriteit georganiseerd. In 2002 is een interne regeling integriteit opgesteld, bedoeld voor zowel bestuurders als ambtenaren. De regeling beschrijft de normen voor gewenst gedrag. De gemeente benadrukt dat de regeling niet vrijblijvend is; overtreding van de integriteitsbepalingen kan leiden tot disciplinaire maatregelen.

Verschillende gesprekspartners brengen naar voren dat zij het belangrijk vinden dat in de gemeente aandacht wordt besteed aan integriteit. Door een van de gesprekspartners wordt de praktische, door de gemeentesecretaris geformuleerde stelregel gememoreerd dat elke handeling de openbaarheid moet kunnen verdragen: 'Als het in de krant komt, levert het dan lastige situaties op?' Het is belangrijk om open over integriteit te spreken, want integriteitsdilemma's doen zich vaker voor dan je denkt, aldus een van de gesprekspartners: 'Wat doe je bijvoorbeeld als je - in je vrije tijd - ziet dat iemand illegaal een schuurtje in z'n tuin heeft gebouwd?'

Ook in de grote gemeente is in 2002 een integriteitsnota opgesteld en ook hier is deze bedoeld voor zowel ambtenaren als bestuurders. De nota is in vrij algemene termen opgesteld en er wordt niet specifiek verwezen naar de lokale situatie. In de nota wordt onder andere vastgelegd dat medewerkers in de gemeente gevraagd zal worden een integriteitsverklaring te ondertekenen. In de praktijk is gebleken dat niet alle medewerkers hiertoe bereid zijn.

In de provincie is eveneens integriteitsbeleid voorhanden. Het gaat daarbij om een aparte regeling voor ambtenaren en bestuurders. Ook heeft zich in de praktijk een aantal meer informele regels ontwikkeld, bijvoorbeeld dat bij afspraken van een gedeputeerde met derden een ambtenaar aanwezig is. Op korte termijn zal de gedragscode voor bestuurders in de provincie worden vastgesteld - een verplichting

die voortvloeit uit de wijziging van de Provinciewet in verband met de invoering van een dualistisch systeem. Deze gedragscode zal worden geënt op de leidraad voor integer handelen die reeds in 1997 is vastgesteld.

5.3.3 Handhavingsbeleid

De gebeurtenissen in Enschede en Volendam hebben overheidsorganisaties in Nederland wakker geschud, zo ook de provincie en de beide gemeenten. Het betekent dat in de drie organisaties de nodige maatregelen worden getroffen om de handhaving op een hoger niveau te brengen. Maar tegelijkertijd wordt bezorgdheid geuit over een al te voorzichtige en terughoudende overheid, een overheid die als gevolg van incidenten geen daadkracht meer durft te tonen. Dit geluid valt het sterkst te beluisteren in de provincie, maar is ook in de beide gemeente aanwezig.

De provincie geeft momenteel vorm aan het professionaliseren van de handhaving door het instellen van één overkoepelende afdeling Handhaving. Hierin werken de handhavers op verschillende terreinen samen om de uniformiteit en kwaliteit van de handhaving te bevorderen. De afdeling zelf zal onderverdeeld zijn in drie bureaus: een bureau dat zich bezighoudt met beleidsvorming, een bureau voor de handhaving van inrichtingen en een bureau voor de handhaving van het buitengebied.

Ook in de grote gemeente worden initiatieven genomen om handhaving op een hoger niveau te brengen. Zo is er een projectgroep handhavingsbeleid in het leven geroepen die in 2002 een nota over lokaal handhaven uitbracht. In deze nota wordt speciaal aandacht gevraagd voor de instelling van een Intersectoraal Handhavingsoverleg.

Wat betreft handhaving loopt de afdeling Milieu voorop. De handhavingsdossiers zijn goed op orde en aan de handhavingsactiviteiten ligt een duidelijke plannings-systematiek ten grondslag. Deze planning wordt over het algemeen gevolgd, zo blijkt uit de dossiers. Wat betreft de handhaving op het terrein van ruimtelijke ordening, valt evenwel nog een wereld te winnen. Tot op heden is er geen sprake van een weloverwogen handhavingsstrategie maar wordt opgetreden op basis van het "piepsysteem". De Handhavingsnota RO waarin de beleidslijnen voor toekomstige handhaving zijn uitgezet, beoogt hierin verandering te brengen. De nota zet het kader uiteen voor programmatische handhaving in de gemeente. Tevens wordt de prioriteitenladder geïntroduceerd, een instrument dat handhavers op grond van objectieve criteria helpt vast te stellen hoeveel handhavingsprioriteit een bepaalde overtreding heeft.

Voorts is de grote gemeente de afgelopen jaren bezig geweest met een inhaalslag van de handhaving van gebruiksvergunningen. Voor de gemeentelijke inrichtingen betekent dit dat in een aantal gevallen bouwtechnische wijzingen moeten worden

doorgevoerd. Het bestuur maakt hiervoor zonder aarzelen de beschikbare middelen vrij.

Van de drie onderzochte organisaties stelt de kleine gemeente zich het meest actief op om verbetering te brengen in de bestaande handhavingssituatie. Het onderzoek van de VROM-Inspectie in 2002 gaf daartoe een extra impuls. De Inspectie constateerde veel administratieve tekortkomingen en concludeerde voorts dat het de gemeente aan een actueel (milieu)vergunningenbestand ontbrak en dat het toezicht op regelgeving en vergunningen onvoldoende was. De gemeente heeft systematisch de door de VROM-Inspectie gesignaleerde verbeterpunten in kaart gebracht en verwerkt in een plan van aanpak. Het merendeel van dit plan van aanpak is in de zomer van 2003 gerealiseerd.³² Ook voor de niet afgeronde actiepunten geldt dat de nodige stappen zijn ondernomen. Zo is inmiddels het inrichtingenbestand in de gemeente vrijwel volledig in kaart gebracht wat betekent dat begonnen kan worden met de feitelijke handhaving van inrichtingen. Omdat dit een duidelijke breuk is met de situatie van de afgelopen jaren, is de gemeente voornemens dit vergezeld te laten gaan van een mediacampagne. Tevens is de gemeente van plan als startschot met alle medewerkers met toezichthoudende taken (in totaal zo'n vijftien personen) een paar dagen het veld in te gaan.

De professionalisering van de handhaving wordt verder vorm gegeven door de in februari 2003 uitgebrachte handhavingsnota. Deze nota heeft hoofdzakelijk betrekking op de beleidsterreinen VROM en brandweer. In de nota geeft de gemeente aan waar de komende jaren haar handhavingsprioriteiten liggen en hoe zij daaraan vorm geeft. De nota stelt de gemeente in staat te handhaven op basis van een strategische afweging, in plaats van de ad hoc benadering op basis van het "piepsysteem". Daarbij is de gemeente van plan het lokaal handhavingsoverleg nieuw leven in te blazen. Dit betekent dat de politie actief bij het handhavingsoverleg van de gemeente wordt betrokken. Op die manier kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving goed op elkaar worden afgestemd. De uitvoering van de nota komt evenwel mogelijk in de knel omdat de gemeenteraad niet de benodigde financiële middelen voor een extra handhaver wil vrij maken (zie onderstaande casus).

Geen extra handhaver voor de kleinere gemeente

Om vorm te geven aan professionalisering van de handhaving heeft de gemeente de beleidsnota Handhaving opgesteld. De nota geeft aan wat de handhavingsprioriteiten van de gemeente zijn en hoeveel uren met de uitvoering ervan zijn gemoeid. Daaruit blijkt dat de gemeente één handhaver tekort komt.

In het voorjaar van 2003 wordt de kaderstellende handhavingsnota in de gemeenteraad behandeld. De raad geeft aan zich te kunnen vinden in de gestelde prioriteiten en aanpak. Tegelijkertijd ziet de

raad geen financiële ruimte voor de kosten die de extra handhaver met zich meebrengt, ongeveer € 52.000. Vanwege de bezuinigingsdoelstelling die de gemeente zich heeft gesteld, was afgesproken binnen de huidige begrotingsperiode geen additionele structurele uitgaven te doen. Dit uitgangspunt is ook van toepassing op financiering voor de extra formatieplaats voor handhaving, aldus de raad.

Het college neemt vervolgens het initiatief samen met de gemeentesecretaris een alternatieve financieringswijze te vinden. Uitgangspunt daarbij is dat de financieringswijze niet op de huidige begroting drukt. Het college komt met het voorstel de rijks gelden voor het Bouwstoffenbesluit en de zogenaamde Verdi-gelden (voor de aanleg van wegen) voor de extra handhaver aan te wenden. De desbetreffende taken kunnen namelijk binnen de bestaande formatie worden gerealiseerd.

In juni 2003 is deze constructie in de raad besproken. Een meerderheid van de raadsleden zegt hiermee niet akkoord te kunnen gaan. De argumentatie die daarbij wordt gehanteerd is niet altijd even eensluidend en helder. Er wordt bezwaar geopperd tegen de financiering met Verdi-gelden (€ 25.000), anderen willen wachten tot de begroting van 2004. Slechts een van de politieke partijen zegt de vondst van het college te waarderen om door middel van een efficiënte inzet van middelen een formatie-eenheid beschikbaar te stellen.

Tussen de regels van de raadsnotulen door valt op te maken dat niet alleen de gekozen financieringsconstructie bezwaar uitlokt. Tijdens de raadsvergadering brengt een woordvoerder van één van de gemeentelijke politieke partijen naar voren dat verscherping van de handhaving belangrijk is 'maar niet moet doorslaan naar een overmatige aandacht voor bepaalde sectoren'. De sector waar op hier wordt gedoeld is de sector VROM.

In deze opmerking zit wellicht de crux. Gegeven de krappe budgettaire ruimte, zouden ook wethouders op andere terreinen waardevolle zaken met een bedrag van ruim € 50.000 kunnen verwezenlijken. Bij de begrotingsbehandeling kan het belang van verschillende bestedingsdoelen tegen elkaar worden afgewogen, maar nu is dat niet het geval.

De wethouder VROM is ernstig teleurgesteld over de uitkomst van het debat. Hij refereert daarbij aan de inspanningen die de medewerkers van de afdeling VROM het afgelopen jaar hebben gepleegd om de handhaving op een hoger niveau te brengen. Ook geeft hij aan dat met deze uitkomst de afspraken met de VROM-Inspectie in gevaar worden gebracht. Dit terwijl de Inspectie in juni 2003 concludeert dat de gemeente op de goede weg is en haar waardering uitspreekt voor de beleidsnota Handhaving en het voornemen om ten behoeve van de uitvoering van deze nota een extra handhaver aan te stellen.

Ook de medewerkers van de afdeling VROM zijn teleurgesteld over het besluit van de raad. Zij hebben het idee dat hiermee de investeringen die het afgelopen jaar reeds zijn gepleegd, worden miskend.

Gedooigbeleid

Gedooigbeleid dient onderdeel uit te maken van het handhavingsbeleid, daar zijn de drie onderzochte overheden het over eens. Zoals een gesprekspartner in de provincie naar voren brengt: 'Je kunt niet alles doen wat de wet voorschrijft.' Om het gedogen in goede banen te leiden heeft de provincie daarom in 2001 beleidsregels 'grenzen aan gedogen' opgesteld. In een korte notitie zijn de inhoudelijke en procedurele vereisten omschreven voor het gedogen van overtredingen. Zo moet onder andere de te gedogen activiteit verantwoord zijn uit een oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving, moet er uitzicht bestaan op legalisatie van de te gedogen activiteit en dient er sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen. Ook in het geval van overmacht kan worden gedoogd. Gedogen moet worden aangemerkt als een beschikking en daarmee zijn de eisen die de Awb aan een beschikking stelt onverkort op het gedoogbesluit van kracht.

Ook de grote gemeente beschikt over soortgelijke gedoogrichtlijnen. De volgende casus maakt duidelijk welke afwegingen daarbij in de praktijk een rol (behoren te) spelen.

Gedogen van het lentefeest?

Elk voorjaar wordt in de grote gemeente in het najaar een Lentefeest³³ gehouden. Als onderdeel van dit feest is diverse malen voor jongeren een muziek- en dancefeest in een gemeentelijke sporthal georganiseerd, de laatste keer in 1996. Dit feest wordt gehouden van ongeveer 22.00 uur tot 6.00 uur 's ochtends. Dergelijke feesten leverden onder andere vanwege de luide muziek ernstige geluidsoverlast voor omwonenden op. In 1996 ging het college van B&W akkoord met een eenmalige ontheffing van de milieuvorschriften. In 1997 is geen Lentefeest voor jongeren georganiseerd. In maart 1998 krijgt het college van B&W het verzoek voor 1998 een vergunning c.q. ontheffing te verlenen voor een Lentefeest in de sporthal. Het college beslist afwijzend. Dit besluit wordt dezelfde maand nogmaals bekrachtigd. De gemeenteraad is evenwel van mening dat het feest doorgang moet vinden en neemt een motie aan waarin het college wordt gevraagd een vergunning te verstrekken voor het Lentefeest in de sporthal of daartoe de benodigde vrijstelling te verlenen. Volgens de meerderheid van het college ontbreken echter de wettelijke mogelijkheden voor een dergelijke regeling. De bewoners in de buurt van de sporthal dringen er bij het college van B&W op aan voet bij stuk te houden. In een brief aan het college verwoorden zij dit als volgt: 'Wij behoeven uw college niet te herinneren aan uw toezegging jegens ons om de sporthal niet meer voor grote evenementen als de Lenteviering beschikbaar te stellen. (...) Desondanks verheugt het ons dat uw college niet voor de terreur van de Raad wenst te buigen en zich laat dwingen de wet te overtreden en daardoor de principes van de rechtsstaat overboord te gooien.'

Naar aanleiding van het verzoek van de raad vraagt het college een universitair centrum te onderzoeken of gedogen van het feest juridisch mogelijk is. De onderzoekers concluderen dat een ont-

heffing niet mogelijk is en dat hetzelfde geldt voor het gedogen van het feest. Daarbij wordt de volgende argumentatielijlijn gehanteerd:

Het gedoogbeleid van de gemeente inzake milieuovertredingen sluit aan bij het landelijke gedoogbeleid. Het beleid van de gemeente bepaalt dat:

1. gedogen moet worden beperkt tot uitzonderingen;
2. gedogen alleen aanvaardbaar is in overgangs- en overmachtsituaties;
3. gedogen alleen aanvaardbaar is voor een korte, aan te geven periode;
4. gedogen alleen aanvaardbaar is als de situatie gelegaliseerd kan worden.

Bovendien kan slechts actief gedoogd worden, wat wil zeggen dat een expliciete gedoogbeschikking moet worden afgegeven.

De eerste vraag die door het centrum aan de orde wordt gesteld is of er sprake van een overgangssituatie is en of de activiteit kan worden gelegaliseerd. Op grond van de bestaande milieuvergunning zijn geen 'geluidsdragende evenementen' toegestaan. Dit zal ook gelden voor de nieuw te verlenen milieuvergunning. Akoestisch onderzoek heeft uitgewezen dat het geschikt maken van de sporthal voor activiteiten als het Lentefeest moet worden geschat op ruim € 1.000.000. Dit betekent dat toekomstige legalisatie van evenementen als het Lentefeest niet zal plaatsvinden. Er is aldus geen sprake van een overgangssituatie.

Vervolgens bezien de juristen de vraag of er sprake is van gronden op basis waarvan, ook al is er geen overmachts- of overgangssituatie, toch gedoogd kan worden. Jurisprudentie heeft duidelijk gemaakt dat dergelijke gronden bestaan. Met betrekking tot de viering van het Lentefeest zouden dit kunnen zijn: het voorkomen van vandalisme door jongeren en de stimulering van jeugdparticipatie in het algemeen. Daarnaast kan worden aangevoerd dat het gaat om slechts één nacht en dat de gemeente een unieke positie in de lenteviering inneemt.

Het vandalisme-argument gaat niet op omdat de viering van lente in 1997, ondanks het ontbreken van een feest in de sporthal, rustig is verlopen. Tegen het argument van 'jeugdparticipatie' kan worden ingebracht dat er ook andere activiteiten denkbaar zijn. De unieke positie van de stad in de Lenteviering wordt wanneer het feest in de sporthal niet doorgaat, niet in gevaar gebracht; er worden ook nog andere activiteiten georganiseerd ter viering van de lente. Tegen het argument dat het slechts om een eenmalige activiteit gaat, kan worden ingebracht dat de geluidsnormen niet enigszins maar flink worden overtreden en dat hier in het verleden ook al over geklaagd is.

Het is volgens de juristen van de universiteit ook niet mogelijk om slechts voor één jaar te gedogen, omdat in 1996 expliciet is aangegeven dat voor de laatste maal toestemming is gegeven.

Bovendien, zelfs als het eenmalig gedogen aanvaardbaar zou worden geacht, dan kunnen hieraan nog niet de noodzakelijke voorwaarden ter bescherming van omwonenden worden verbonden. Ook een financiële vergoeding of een andere compensatie voor de omwonenden, kan de gedoogsituatie niet aanvaardbaar maken.

Alle argumenten overwegende komen de onderzoekers tot de conclusie dat het gedogen van het Lentefeest in strijd zou zijn met zowel het landelijke als gemeentelijke gedoogbeleid inzake milieu-overtredingen. Er kunnen geen argumenten worden aangevoerd die 'nota bene voor een gemeentelijke inrichting' noodzaken tot afwijking van het beleid.

Noten:

- 30 Gemeentelijke Basis-Administratie.
- 31 Misbruik wordt gedefinieerd als het niet, niet tijdig, onjuist of onvolledig verstrekken van gegevens met als doel ten onrechte overheidssubsidies of uitkeringen te verkrijgen of niet dan wel een te laag bedrag aan heffingen aan de overheid te betalen. De definitie van oneigenlijk gebruik is: het door het aangaan van rechtshandelingen, al dan niet gecombineerd met feitelijke handelingen, verkrijgen van overheidsbijdragen of het niet of tot een te laag bedrag betalen van heffingen aan de overheid, in overeenstemming met de bevoordelingen van de regelgeving maar in strijd met het doel en de strekking daarvan. Bron: Rapport van bevindingen inzake algemene risicoanalyse gehele gemeentelijke organisatie op het terrein van misbruik en oneigenlijk gebruik, 2003: bijlage 1.
- 32 Zo worden vrijstellingen tegenwoordig toegevoegd aan bestemmingsplandossiers; worden artikel 17 en 19 procedures stringent toegepast; wordt de afhandeling van bouw aanvragen administratief vastgelegd; wordt gewerkt met een standaardtoets om de juistheid en volledigheid van bouw aanvragen te beoordelen; vinden opleveringscontroles plaats; en heeft een inventarisatie plaatsgevonden van risicodragende activiteiten in de gemeente.
- 33 Het Lentefeest is een gefingeerde naam teneinde de anonimiteit van de gemeente te bewaken.

6. Overtredende overheden in het Verenigd Koninkrijk

6.1 Inleiding

Gaat het bij ‘overtredende overheden’ om een typisch Nederlands fenomeen of speelt het onderwerp ook een rol in de discussie en het (handhavings)beleid in andere landen? En is daar wellicht ook wat van te leren?

Deze basale vragen waren aanleiding ook een internationale component aan het onderzoeksproject te verbinden. Daarom werden onderzoekers in andere landen benaderd met de vraag of zij op basis van beschikbare onderzoeksgegevens in staat zouden zijn een *state of the art*-artikel over hun land te schrijven. Het thema is elders wel herkend maar er is weinig over bekend en soms waren er geen wetenschappers beschikbaar die het werk voor hun rekening konden nemen. Voor één land lukte het wel: het Verenigd Koninkrijk.

Dat het verschijnsel overtredende overheden zich ook daar voordoet, is wel duidelijk. We hoeven in dit verband maar te denken aan de commotie rond de voorlichting van premier Tony Blair over de noodzaak tot militair ingrijpen in Irak. Maar ook op lokaal niveau zijn overtredingen te constateren. De Londense deelgemeente Lambeth was lang het symbool van lokaal bestuur op z'n slechtst: een inefficiënt ambtelijk apparaat, een gepolitiseerd bestuur, bestuurlijk en ambtelijk mismanagement, slechte dienstverlening aan de bevolking en toenemende verloedering van de omgeving.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat deze voorbeelden geen uitzonderingen maar een illustratie zijn van het verschijnsel dat overheidsinstanties meer of minder regelmatig in de fout gaan. Onderzoekers van Teesside University, Alan Doig en Denis Clark, brachten dat in kaart in het deelrapport *Public Law-Breaking: United Kingdom* (2003). Dit hoofdstuk is daarop gebaseerd.

Hier wordt allereerst een indruk gegeven van de verschillende soorten organisaties die in het Verenigd Koninkrijk kunnen worden geschaard onder het begrip ‘over-

heid'. Tevens bespreken we enkele soorten regelingen die door overheidsorganisaties kunnen worden overtreden (par. 6.2). Aansluitend worden drie categorieën overheidsovertredingen onderscheiden (par. 6.3).

Daarna volgt een overzicht van een aantal regelingen en instanties die in de afgelopen jaren in het leven zijn geroepen ter bescherming van burgers tegen machtsmisbruik door de overheid, zoals de oprichting van inspecties, toezichthoudende commissies en nationale en regionale ombudsmannen. Dergelijke instanties oefenen controle uit op de naleving van wetgeving en andere regelgeving door overheden. Wij geven een globale indruk van de aantallen en soorten overtredingen die door de controlerende instanties worden opgespoord en eventueel gesanctioneerd (par. 6.4).

Vervolgens wordt aandacht besteed aan enkele algemene oorzaken van de groei van het aantal overtredingen dat door overheden wordt begaan. In dit verband wordt onder andere stilgestaan bij de hedendaagse cultuur binnen overheidsorganisaties (par. 6.5). Aansluitend behandelen we enkele methodes die in de loop van de jaren zijn ontwikkeld om overheden zoveel mogelijk op het rechte pad te houden (par. 6.6). Het hoofdstuk eindigt met enkele samenvattende en concluderende opmerkingen (par. 6.7).

6.2 Overheid en regels

Tot de overheid wordt allereerst een aantal organen op centraal niveau gerekend. Denk aan de minister-president, House of Commons (Lagerhuis) en House of Lords (Hogerhuis). De leden van de twee laatstgenoemde organen genieten een aantal privileges. Zo zijn zij onschendbaar voor het strafrecht en civiele recht voor zover zij handelen ter uitoefening van hun parlementaire plicht. Zij kunnen bijvoorbeeld niet worden vervolgd voor laster en het aannemen van steekpenningen. Daarnaast zijn op centraal niveau verschillende soorten departementen te onderscheiden: departementen die volledig onder een minister vallen (government departments), departementen die slechts tot op zekere hoogte door een minister worden geleid (quasi-departments) en departementen die geheel buiten de invloedssfeer van de minister opereren (non-ministerial departments), bijvoorbeeld de dienst Douane en Accijnzen. Ook zijn er vele executive agencies, ook wel Next Steps Agencies genoemd, die in beleidsmatig en financieel opzicht banden hebben met government departments maar voor het overige vrij zelfstandig hun werkzaamheden verrichten zoals het gevangeniswezen en de keuringsdienst voor waren. Voorts zijn er nog de public corporations. Dit type overheidsorganisaties wordt weliswaar met publieke gelden gefinancierd maar heeft de vrijheid commerciële activiteiten te ontwikkelen. De BBC is hiervan een voorbeeld.

Tot de organen die op regionaal of lokaal niveau opereren, kunnen onder meer de parlementen van Schotland en Wales worden gerekend. Ook valt te wijzen op de

meer dan 50 regionale politiekorpsen en de meer dan 500 publieke gezondheidszorginstellingen (ziekenhuizen, ambulancediensten, eerste hulpvoorzieningen enzovoort). Ten slotte spelen op lokaal niveau vooral het college van burgemeester en de gemeenteraad een belangrijke rol.

Behalve publiekrechtelijke zijn er ook veel privaatrechtelijke organisaties (stichtingen, verenigingen) die publieke taken vervullen en derhalve tot de overheid kunnen worden gerekend. Hierbij kan worden gedacht aan openbare nutsbedrijven, openbaar vervoersbedrijven, woningbouwcorporaties en openbare scholen. Dergelijke organisaties worden in belangrijke mate met gemeenschapsgeld gefinancierd. Hun functioneren en prestaties worden gecontroleerd door instanties die daarvoor door de wetgever zijn aangewezen. Geconcludeerd kan worden dat de term ‘overheid’ een ruim begrip is. Het gaat niet alleen om publieke organisaties maar ook om een bonte verzameling van private organisaties met een publieke taakstelling. Voor al deze organisaties geldt echter dat hun taken in meer of mindere mate door regelgeving worden genormeerd.

Alle overheidsorganisaties hebben zich te houden aan wetgeving die op hun werkzaamheden betrekking heeft. Deze wetgeving is vaak nader ingevuld in gedelegeerde regelgeving. In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op de Statutory Instruments (een categorie regelingen die vergelijkbaar is met Algemene Maatregelen van Bestuur). Daarnaast worden er regelmatig ministeriële circulaire's uitgevaardigd. Behalve dergelijke regelingen, die volgens een bepaalde procedure zijn vastgesteld, spelen ook de constitutional conventions een belangrijke rol. Het zijn regels van ongeschreven gewoonterecht. Deze ongeschreven regels vullen de wettelijke regels aan en passen zich gemakkelijk aan gewijzigde omstandigheden aan.

Tot zover een indruk van de regels op nationaal niveau. Overheidsorganisaties zijn echter ook gebonden aan het internationale recht. Tot de belangrijkste internationale regelingen behoort het EG-verdrag dat gericht is op het bevorderen van een vrij verkeer van mensen, goederen en diensten binnen de EU. Een andere belangrijke regeling is het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens. Dit verdrag heeft ten doel een aantal vrijheidsrechten die burgers ten opzichte van de overheid hebben, te garanderen. Het verdrag stelt bijvoorbeeld bepaalde eisen aan de strafrechtelijke vervolging en rechtspraak in de lidstaten.

Het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens heeft in de afgelopen decennia geleid tot een ‘move to a rights-based jurisprudence’. Tot 1970 bestond er in het Verenigd Koninkrijk nog een groot vertrouwen dat de constitutional conventions en andere regelingen voldoende barrières zouden opwerpen tegen machtmisbruik door de overheid. Gaandeweg drong echter in brede lagen van het overheidsapparaat het besef door dat de waarborgen voor burgers tegen

een al te opdringerige overheid tekort schoten. Dit voorschrijdend inzicht werd gevoed door een reeks kritische uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. In vergelijking met andere Europese landen is Engeland, op Turkije na, het vaakst teruggefloten door het Hof. Het komt regelmatig voor dat het Hof bepaalde activiteiten van de staat, bijvoorbeeld het aftappen van telefoons in het kader van justitionele onderzoeken, onrechtmatig oordeelt omdat bij deze activiteiten onvoldoende rekening is gehouden met de rechten van de betrokken burgers. De kritische houding van het Hof ten opzichte van de Engelse staat hangt vooral samen met de povere kwaliteit van de wetgeving en ministeriële circulaire. Er wordt regelmatig niet voldaan aan de standaard van het Hof dat ‘the law must also indicate the scope of any discretion conferred on the competent authorities and the manner of its exercise with sufficient clarity, having regard to the legitimate aim of the measure in question, to give the individual adequate protection against arbitrary interference’.

6.3 Drie categorieën overtredingen

Overheidsorganisaties overtreden meer of minder regelmatig regels. Deze overtredingen kunnen worden onderscheiden naar de reden of het motief voor de overtreding en naar de sanctie die op de overtreding kan volgen indien deze wordt ontdekt. In dit verband is een rubricering in drie categorieën overtredingen mogelijk:

1. regelovertredingen die worden goedgekeurd door de politiek verantwoordelijken en crimineel van aard zijn;
2. regelovertredingen die door uitvoerende organisaties of functionarissen worden begaan wanneer zij de belangen van de overheid op een bepaalde manier interpreteren en deze belangen vervolgens proberen te behartigen;
3. regelovertredingen waaraan binnen de overheid weinig aandacht wordt besteed omdat ze worden verondersteld ten goede te komen aan het algemeen belang zoals dat door de overheid wordt geïnterpreteerd.

Bij de eerste categorie regelovertredingen veronachtzaamt de overheid bewust de wet- en regelgeving. Dat gebeurt vaak om politieke redenen. Dit type overtredingen komt in aanmerking voor strafrechtelijke sancties. Naarmate echter bestuurders of ambtenaren die bij de overtreding zijn betrokken zich hoger in de hiërarchie bevinden, komen ook andere onderzoeksmethoden in beeld. Deze kunnen variëren van onderzoeken door Tribunals of Inquiry tot politieonderzoeken. Dergelijke onderzoeken leveren overigens niet altijd resultaat op. Hoe politiek gevoeliger de overtreding ligt, des te minder voorspelbaar de uiteindelijke uitkomsten zijn.

Een voorbeeld van de hier bedoelde overtredingen is de gebrekkige informatievoorziening van de regering Thatcher over de achtergronden van het tot zinken brengen van het Argentijnse schip *Belgrano*. De ondergang van dit schip luidde in 1982 het begin van de Falkland-oorlog in. Een ander voorbeeld is het lokale niveau. Sinds 1997 voert de politie van het district South Yorkshire onderzoeken uit naar een groot aantal wijdverspreide verdenkingen van fraude onder gemeenteraadsleden. De politie ontdekte dat er op alle niveaus van de gemeentelijke organisatie op grote schaal werd gefraudeerd. Deze fraude werd openlijk en formeel gedirigeerd door politieke ambtsdragers die op deze manier vrienden en zakenrelaties van dienst waren.

De tweede categorie overtredingen wordt begaan door uitvoerende organisaties of functionarissen die aan de belangen en het beleid van de overheid een bepaalde interpretatie geven die strijdig is met geschreven en ongeschreven rechtsregels. In de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw bestond binnen de overheid veel enthousiasme voor een meer bedrijfsmatige manier van werken. Methoden en technieken uit het bedrijfsleven werden geïntroduceerd, variërend van prestatiebeloning tot gedelegeerde besluitvorming. Dit streven naar een bedrijfsmatige aanpak leidde in een aantal gevallen tot overheidshandelen dat haaks op de relevante wetgeving staat.

Over dergelijke overtredingen wordt sinds 1994 regelmatig gepubliceerd door het Committee of Public Affairs. De rapporten van het Committee signaleren overtredingen bij een reeks uiteenlopende overheidsorganisaties. Denk aan het beloningssysteem van het ministerie van Defensie dat zonder noemenswaardige financiële controle wordt toegepast, de exorbitant gunstige afvloeiingsregeling voor het vice-hoofd van de universiteit van Huddersfield, de betaling van 2.5 miljoen pond aan een adviseur van de West Midlands Regional Health Authority zonder dat daaraan een offerte, contract of officiële goedkeuring ten grondslag lag, en de besteding van miljoenen ponden aan informatietechnologie en andere voorzieningen door de Wessex Regional Health Authority als gevolg van de enorme invloed van consultants en aannemers. In meer algemene zin rept het Committee over overtredingen ‘in key areas of financial control, compliance with rules, the stewardship of public money and assets, and generally getting value for the taxpayer’s money’.

Wanneer dit soort overtredingen wordt ontdekt, kan er een procedure volgen voor de rechtbank of een toezichthouder. Toezichthouders leggen in geval van sanctienering doorgaans een geldboete op.

De derde categorie overtredingen ten slotte houdt in dat rechtsregels niet worden nageleefd omdat zulks niet zou stroken met het algemene belang zoals dat door de betreffende overheidsorganisatie wordt gepercipieerd. Een dergelijke werkwijze

wordt bijvoorbeeld gevolgd indien sprake is van complexe wetgeving of van wetgeving die volgens de betreffende overheidsorganisatie onverenigbaar is met het nationale belang. Een treffend voorbeeld is de geheime financiële ondersteuning van Rover toen dat autobedrijf een aantal jaren geleden door BMW werd overgenomen. De Britse regering informeerde destijds de Europese Commissie noch het parlement voldoende over de financiële ondersteuning. Er ontstond een politieke rel toen een vertrouwelijk memo van de minister uitlekte. Daarin stond dat de financiële ondersteuning op een zodanige manier zou moeten worden gearrangeerd dat de Europese Commissie zand in de ogen werd gestrooid zonder dat echter tevens sprake zou zijn van serieuze misleiding van het parlement.

Deze laatste soort overtredingen kan bij ontdekking leiden tot politieke onderzoeken of parlementaire enquêtes. Dergelijke onderzoeken resulteren, vanwege de nationale belangen die aan de orde zijn, meestal niet in effectieve sancties voor de betrokkenen.

6.4 Controlerende instanties en hun bevindingen

Om te bevorderen dat de overheid burgers op een rechtmatige en correcte manier benadert, is met name in de afgelopen jaren een aanzienlijk aantal regelingen met een waarborgkarakter in het leven geroepen. Ook zijn gelijktijdig diverse instanties opgericht die dienen toe te zien op de naleving van deze regelingen.

Een gedeelte van de hier bedoelde regelingen geldt zowel voor de publieke als voor de private sector. Denk aan de anti-discriminatiewetgeving (Race Relations Act), die in 1965 is geïntroduceerd en vervolgens in 1968, 1976 en 2000 is gewijzigd. Het toezicht op de naleving van deze wet door publieke en private organisaties is opgedragen aan een speciale commissie, de Commission for Racial Equality. Een ander voorbeeld is de gezondheids- en veiligheidswetgeving. De naleving van deze wetgeving wordt gecontroleerd door de Health and Safety Commission en door haar uitvoerend apparaat, de Health and Safety Executive die 4.000 medewerkers telt.

Daarnaast zijn er ook regelingen die uitsluitend of hoofdzakelijk op de publieke sector betrekking hebben zoals de regelingen waarbij de nationale rekenkamer en een aantal regionale rekenkamers zijn ingesteld. Een spraakmakend rapport van een regionale rekenkamer betreft de wantoestanden in de gemeenteraad van Erewash. De rekenkamer (Audit Inspectorate) ontdekte dat de voorzitter van de gemeenteraad al ten minste vijf jaar een afspraak met een plaatselijke brouwerij had over het leveren van bier aan gemeentelijke instellingen dat bestemd was voor privé-gebruik. Ook werd ontdekt dat de voorzitter ter gelegenheid van zijn 65ste verjaardag een feestje in één van de gemeentelijke vrije tijdscentra had gegeven. Het feestvarken bleek echter maar éénderde deel van de kosten aan de gemeente te hebben betaald.

Voorts zijn de regelingen relevant waarin burgers de mogelijkheid wordt geboden zich te wenden tot een huuradviescommissie, een raad van onderzoek of een andere quasi-rechtelijke instantie die zich met geschilbeslechting bezighoudt. Zulke instanties kunnen door een burger, bedrijf of maatschappelijke organisatie worden ingeschakeld om zich te verzetten tegen bepaalde overheidsbeslissingen die bijvoorbeeld op het terrein van de ruimtelijke ordening of het milieu kunnen liggen.

Ook kan worden gewezen op de 2000 *Regulation of Investigatory Powers Act*. Deze wet bevat normen voor surveillancewerkzaamheden van opsporingsinstanties, zoals het gebruiken van informanten, het onderscheppen van post en het aftappen van telefoons. Het toezicht op de naleving van de wet is in handen van de Surveillance Commission. Het uitvoerend apparaat, de *Office*, van deze commissie heeft sinds zijn oprichting in 1999 al veel onwettige activiteiten van de politie geconstateerd.

Een andere instantie die het handelen van de politie in de gaten houdt, is de *Police Complaints Authority*. Het betreft een ombudsman bij wie burgers kunnen klagen over het optreden van de politie. Het is uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever dat de politie lering trekt uit de klachten die bij de ombudsman worden ingediend en uit de oordelen die de ombudsman over deze klachten uitspreekt. Onderstaande tabel bevat informatie over de werkzaamheden en bevindingen van de *Police Complaints Authority* in de periode 2001-2002.

Aantal gecontroleerde politiekorpsen	51
Aantal functionarissen dat werkzaam is bij de gecontroleerde korpsen	131.519
Aantal ingediende klachten	7.556
Belangrijke redenen van klachten	Belediging of bedreiging, plichtsverzuim, onbeleefdheid, onderdrukkend gedrag, onrechtmatige of onnodige arrestatie, meeneed
Aantal onderzochte klachten	10.452 (incl. klachten uit vorige jaren)
Aantal gegrond verklaarde klachten	1.450

Tabel 6.1 Werkzaamheden en beslissingen van Police Complaints Authority (2002-2003)

(Bron: Doig & Clark, 2003: 30)

Naast de ombudsman die speciaal belast is met het toezicht op de politie, zijn er ook ombudsmannen die zich op de gehele publieke sector richten. Allereerst zijn er twee nationale ombudsmannen: de *Parliamentary Ombudsman* en de *Health Service Ombudsman*. Deze beide functies worden overigens door één en dezelfde persoon vervuld. Deze persoon behandelt klachten over government departments, veel andere overheidslichamen en de *National Health Service*. Zij beoordeelt of in een concreet geval sprake is onbehoorlijk bestuur (*maladministration*).

Verder zijn er op regionaal niveau nog drie ombudsmannen actief. Deze regionale ombudsmannen richten zich ieder op een bepaald territoriaal gedeelte van het Verenigd Koninkrijk, te weten Schotland, Wales en Noord-Ierland. De volgende tabel bevat gegevens over hun werkzaamheden en oordelen.

Onderwerp van klacht	Huisvesting	6.596 (2.053 over individuele huursubsidie)
	Plannen	3.493 (2.008 over aantrekkelijkheid van de buurt)
	Onderwijs	1.625 (1.084 over toelating tot gekozen school)
	Sociale dienstverlening	1.201
	Wegenonderhoud	1.372
	Lokale belastingen	1.095
	Anders	6.938
Uitkomst klachtprocedure	Schikking	3.735
	Onbehoorlijk bestuur, leidend tot onrechtvaardigheid	122
	Onbehoorlijk bestuur, zonder onrechtvaardigheid	23
	Geen onbehoorlijk bestuur	42
	Geen of onvoldoende bewijs voor onbehoorlijk bestuur	5.518
	Niet vervolgd	2.617
	Onvoldoende bewijs	5.518
	Ombudsman onbevoegd	2.213
	Voorbarige klachten	4.106

Tabel 6.2 Werkzaamheden en beslissingen van regionale ombudsmannen (2002-2003)
(Bron: Doig & Clark, 2003: 30)

Als laatste instantie noemen wij de *Standards Board for England*. De organisatie is in maart 2001 in het leven geroepen om het ethisch gehalte van het openbaar bestuur te bevorderen. Gelijktijdig werd in de *2000 Local Government Act* voorgeschreven dat iedere overheidsorganisatie een *Code of Conduct* dient vast te stellen. In deze code moeten bepalingen zijn opgenomen over onder meer de openbare registratie van financiële en andere belangen van bestuurders. De *Standards Board for England* moet controleren of de Codes of Conduct van de verschillende overheidsinstanties aan de wettelijke eisen voldoen. Ook moet worden gecontroleerd of

overheidsfunctionarissen zich daadwerkelijk aan de vastgestelde *Codes of Conduct* houden.

Iedereen die meent dat een overheidsdienaar zich in strijd met de relevante Code of Conduct heeft gedragen kan dit te melden bij de Board. De verdenking van niet-integer gedrag wordt volgens een bepaalde procedure onderzocht. Komt de Board tot de conclusie dat sprake is van een serieuze zaak, dan wordt deze doorverwezen naar de *Adjudication Panel for England*. De volgende tabel bevat informatie over de zaken die de Board in de periode van juli 2002 tot en met juli 2003 heeft behandeld.

Object van de verdenking	Gemeentebtenaren	6%	(203)
	Collega-raadslid	39%	(1.320)
	Burgers	51%	(1.726)
	Anderen	4%	(135)
	Totaal	100%	(3.384)
Aantal onderzochte verdenkingen	Niet onderzocht	57%	(1.929)
	Wel onderzocht	43%	(1.455)
	Totaal	100%	(3.384)
Aard van de onderzochte verdenkingen	Gezag in diskrediet brengen	10%	(146)
	Niet registreren van financiële belangen	28%	(407)
	Niet registreren van andere belangen	29%	(422)
	Niet openbaar maken van persoonlijke belangen	7%	(102)
	Anderen zonder respect behandelen	7%	(102)
	Vooringenomenheid	8%	(116)
	Anders	11%	(160)
	Totaal	100%	(1.455)
Beoordeling onderzochte verdenkingen	Geen bewijs voor integriteitsschending	23%	(335)
	Geen verdere actie	59%	(858)
	Bestempeld als serieuze zaak (met doorverwijzing naar Adjudication Panel for England)	18%	(262)
	Totaal	100%	(1.455)

Tabel 6.3 Vermeende integriteitsschendingen, gemeld bij Standards Board for England (juli 2002 - juni 2003)
(Bron: Box 17 uit Doig & Clark, 2003: 35-38)

Uit bovenstaande tabel valt op te maken dat er op jaarbasis een behoorlijk aantal serieuze verdenkingen van integriteitsschendingen wordt aangemeld bij de Standards Board for England. In de periode van juli 2002 tot en met juli 2003 werden 262 bij de Board gemelde verdenkingen doorspeeld naar de Adjudication Panel for England. Deze instantie onderwerpt de verdenkingen vervolgens aan een nader onderzoek.

6.5 Achtergronden van overtredingen

Bij onze bespreking van drie categorieën overheidsovertredingen zijn reeds enkele oorzaken en redenen voor niet-naleving van geschreven en ongeschreven rechtsregels aan de orde gekomen. Ten eerste zijn sommige overtredingen toe te schrijven aan politieke of economische overwegingen die op gespannen voet staan met de vigerende regelgeving. Denk aan de *The Supergun Affair*. In 1990 kwam aan het licht dat de regering oogluikend wapentransporten naar Irak toestond. Irak was destijds in oorlog met Iran. Officieel was het Verenigd Koninkrijk neutraal in deze oorlog.

Verder is een aantal overtredingen toe te schrijven aan het moderne managementdenken dat in de afgelopen jaren zijn intrede bij de overheid heeft gedaan. In toenemende mate heeft de idee postgevat dat bestuurders en ambtenaren moeten worden afgerekend op de behaalde resultaten. Daartoe worden bijvoorbeeld prestatiecontracten afgesloten. In een dergelijke *entrepreneurial culture* kan gemakkelijk de sfeer ontstaan dat het doel de middelen heiligt. Dit kan dan vervolgens weer gemakkelijk tot overtreding van wet- en andere regelgeving leiden. Een derde oorzaak van overtredingen kan liggen in de aanwezigheid van regelgeving die vastgesteld is op een internationaal niveau en strijdig is met nationale belangen. Hierbij valt bijvoorbeeld te wijzen op de financiële ondersteuning van nationale bedrijven. Deze ondersteuning is soms ingevolge het EG-Verdrag niet toegestaan.

Een volgende relevante factor is dat er op lokaal niveau geen krachtige media bestaan. Tevens is er op lokaal niveau geen effectief politiek toezicht op het handelen van bestuurders en ambtenaren. Daar komt nog bij dat de lokale overheid geen zeggenschap heeft over de activiteiten van nationale instanties. Een en ander betekent dat overheidsovertredingen slechts dan in de openbaarheid komen als er sprake is van ernstige vergrijpen.

Voorts doen zich op lokaal niveau vaak overtredingen voor op beleidsterreinen waar weinig contacten met burgers worden onderhouden en weinig interesse voor hen bestaat. Deze situatie wordt bijvoorbeeld aangetroffen op het terrein van de kernenergie. Lekkages waarbij straling vrijkomt worden onder de pet gehouden om te voorkomen dat er een maatschappelijke discussie ontstaat over nut en noodzaak alsmede de gevaren van kernenergie.

Verder moet worden gewezen op de omstandigheid dat veel overheidsvoorzieningen in de loop van de tijd zijn geprivatiseerd. De ontwikkeling heeft vooral in het openbaar vervoer, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting plaatsgevonden.

Aangezien in de particuliere sector het streven naar winst op de voorgrond staat, is het begrijpelijk dat zo nu en dan de officiële wet- en regelgeving in de knel komt. Een ander relevante omstandigheid is dat veel overtredingen, bijvoorbeeld in de gezondheidszorg, plaatsvinden binnen een uitgebreid stelsel van onderling afhan-

kelijke organisaties. Hierdoor worden overtredingen eerder toegeschreven aan individuele vergissingen en slordigheden dan aan weloverwogen acties.

Een laatste factor is dat er vooral op lokaal niveau een aanzienlijke tolerantie bestaat ten opzichte van gebrekkige inspecties die bij overheidsorganisaties worden uitgevoerd en de weinig pro-actieve toepassing van regelingen. Deze tolerantie komt voort uit de belangrijke betekenis die aan prestatiemetingen wordt toegekend en uit de afwezigheid van spraakmakende incidenten die de publieke opinie mobiliseren.

6.6 Remedies

In het Verenigd Koninkrijk is in de afgelopen jaren een reeks maatregelen genomen om overheidsovertredingen zoveel mogelijk te voorkomen. In de eerste plaats zijn geleidelijk aan bepaalde eisen die uit internationale verdragen voortvloeien, verwerkt in nationale wet- en regelgeving. Denk aan de eisen uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens.

Voorts is een serie regelingen die burgers beogen te beschermen tegen een al te opdringerige overheid, in het leven geroepen. Denk bijvoorbeeld aan de klokkenluiderswetgeving (*whistle-blowing legislation*). Tegelijkertijd is ook is een groot aantal instanties opgericht die op de naleving van deze regelingen moeten toezien. Een complicerende factor hierbij is overigens dat er soms een zekere overlap bestaat tussen de verantwoordelijkheden en activiteiten van toezichthoudende instanties. Er verschijnen steeds meer toezichthouders op het toneel. Er is, anders dan bij het toezicht op de financiële dienstverlening in de private sector, geen ontwikkeling waar te nemen in de richting van de vorming van één toezichthoudende instantie.

Voorts dringt bij veel lokale overheden het besef door dat de huidige bedrijfsmatige cultuur niet alleen voordelen heeft maar ook risico's met zich brengt. Er is een trend waarneembaar dat lokale overheden deze risico's beter proberen in te schatten en pogingen ondernemen passende maatregelen te nemen. Men wordt zich in toenemende mate bewust van de noodzaak tot toepassing van risk-based methodologies.

Dan is nog van belang dat het Verenigd Koninkrijk beschikt over een goed ontwikkeld en gereguleerd *tribunal system* dat als arbiter optreedt bij geschillen tussen overheid en burgers. Duizenden mensen die in het openbaar zijn aangewezen, nemen onbetaald deel aan dit systeem. Zij slaan een brug tussen overheid en burgers.

Vervolgens is er een arsenaal van semi-rechterlijke en rechterlijke instanties die men kan benaderen om de rechtmatigheid en geschiktheid van overheidsbeslissingen te laten beoordelen. Hierbij kan worden gedacht aan *judicial review* en aan de vele onafhankelijke instellingen en inspecties, bijvoorbeeld de *Planning*

Inspectorate. Ook valt te denken aan de twee nationale en drie regionale ombudsmannen.

Ten slotte kan worden gewezen op het vermogen van de landelijke media om het handelen van de regering kritisch te volgen en op de bereidheid van individuen om met de landelijke media te spreken. De activiteiten van de landelijke media, gevoed door informatie van individuen, vergroten de kans dat politiek gevoelige overtredingen boven tafel komen. De rol van de media wordt aangevuld door die van het *Parliamentary Committee*. Deze vorm van controle vult het gat tussen de acties van de media en de meer formele *legal hearings*.

6.7 Slot

Overtredende overheden vormen in het Verenigd Koninkrijk geenszins een onbelangrijk verschijnsel. De motieven van bestuurders en ambtenaren om wettelijke en andere regelingen te overtreden, kunnen divers zijn. Op basis van deze motieven kunnen verschillende categorieën overheidsovertredingen worden onderscheiden. Over de aard van de overtredingen is het nodige bekend. Dat geldt veel minder voor de omvang van het verschijnsel. In dit hoofdstuk is een bescheiden hoeveelheid empirische gegevens over overheidsovertredingen gepresenteerd. Dergelijke gegevens zijn maar in beperkte mate beschikbaar. Dat heeft voor een deel te maken met het feit dat veel toezichthoudende instanties nog maar vrij recentelijk zijn opgericht.

Het verschijnsel dat overheidsovertredingen meer of minder regelmatig overtredingen begaan, kan gedeeltelijk worden toegeschreven aan de hedendaagse *entrepreneurial culture* binnen overheidsorganisaties. Ook speelt een rol dat een aanzienlijk aantal overheidstaken inmiddels is geprivatiseerd. Verondersteld kan worden dat in de particuliere sector wat andere accenten worden gelegd dan in de publieke sector.

Teneinde de integriteit binnen het openbaar bestuur te bevorderen, is in de afgelopen jaren een reeks maatregelen genomen. Er heeft zich een netwerk van toezichthoudende instanties gevormd. Voorts worden op lokaal niveau in toenemende mate *risk-based methodologies* geïntroduceerd. Ten slotte is er, bij overtredingen met mogelijk verstreckende politieke gevolgen, de mogelijkheid van een parlementair onderzoek.

Enigszins sceptisch blijven Doig en Clark overigens wel:

“Risk assessments may improve the situation, if only in terms of identifying the legal responsibilities and the (as NHS Trusts are aware) consequences of failure. Similarly, shared information on threats, regulations and inspections across scrutiny agencies may improve coordination and compliance. At present, however,

only public reaction to particular incidents or events trigger off the necessary official inquiry to establish causes, consequences and respective responsibilities. How far that then leads to systemic reform, however, is another matter.”

7. Overtredende overheden tegen het licht

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de deelstudies bijeengebracht en verbonden met de onderzoeksvragen en het analysekader. Allereerst worden in deze inleidende paragraaf de centrale begrippen en onderzoeksvragen samengevat. Daarna komt de vraag naar de omvang en ernst van het fenomeen ‘overtredende overheden’ aan bod. Vervolgens is er aandacht voor de omstandigheden die lijken bij te dragen aan regelovertreding en de oplossingen die denkbaar zijn. Voorts besteden we kort aandacht aan bij overheden reeds bestaande mechanismen om regelovertredend gedrag tegen te gaan. Tot slot staan we stil bij de vraag hoe de uitkomsten moeten worden beoordeeld. Welke lessen kunnen uit het onderzoek en de analyse getrokken worden?

Het onderzoeksproject ‘Overtredende Overheden’ heeft als probleemstelling: In welke mate en op welke wijze overtreden overheidsactoren regels, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag, welke gevolgen heeft de regelschending, welke sancties volgen en met welke maatregelen proberen overheden de regelovertreding tegen te gaan?

De omvang van het fenomeen regelovertreding door overheden hangt direct samen met de interpretatie van ‘overtreden’ en ‘regels’ (en ‘overheden’).

Overtredende overheden zijn overheden die met hun doen of laten regels of normen overtreden. Normen geven aan wat in bepaalde omstandigheden juist is, regels verduidelijken wat is voorgeschreven. Daarbij kan onderscheiden worden tussen fatsoensregels en rechtsregels die terug te vinden zijn in het privaatrecht, bestuursrecht, staatsrecht en strafrecht. Een omschrijving van basisbegrippen is in tabel 7.1. terug te vinden.

De overtreding van fatsoensnormen en -regels en privaatrechtelijke bepalingen is buiten het onderzoek gelaten, evenals (schendingen van) het staatsrecht. De hoofd-

lijnen van het bestuursrecht en strafrecht maken er wel deel van uit, alles bij elkaar een complex geheel van regels. In het onderzoek naar regelovertreding door gemeenten en provincie is onderscheid gemaakt tussen verschillende typen regel-overtreding:

- de overtreding van regels die specifiek gelden voor de overheid (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht);
- de overtreding van regels die zowel voor de overheid als voor burgers gelden (zoals bijvoorbeeld de bepalingen in de Arbo-regelgeving, de Wet milieubeheer, maar ook de verplichte gebruiksvergunningen voor overheidsgebouwen).

Binnen de regels die alleen voor de overheid gelden is onderscheiden tussen regels met een primair interne werking, gericht op het functioneren van de eigen organisatie (bijvoorbeeld mandaatregelgeving en integriteitsregels) en regels met een primair externe werking, met een direct effect op burgers, bedrijven of de samenleving als geheel (aanbestedingsprocedures, regels voor het verlenen van subsidies, uitkeringen en vergunningen).

Verder is uitdrukkelijk meegenomen of de overheid zich wel houdt aan de regels voor het toezicht op en de handhaving van regelnaleving. Een overheid die nalaat toezicht te houden op regelnaleving en de regels te handhaven is in onze optiek ook 'in overtreding'. Daarbij kan het zowel gaan om handhaving ten opzichte van burgers als om handhaving ten opzichte van de (eigen) overheid: een milieu-inspecteur moet nagaan of bedrijven zich aan milieuwetten houden, maar dat geldt ook voor de dienst gemeentewerken en de lokale brandweer (het zogenaamde eerste-lijnstoezicht). Daarnaast is er het toezicht op dat eerstelijnstoezicht. Doet de inspecteur zijn handhavingswerk naar behoren? Die vorm van toezicht is het tweedelijnstoezicht, in dit geval door de Rijksinspectie met taken op het terrein van de milieuwetgeving. Daarbij gaat het vanzelfsprekend niet louter om een ambtelijke aangelegenheid. Het bestuur is verantwoordelijk voor het beleid met betrekking tot het eerste- en tweedelijnstoezicht.

De probleemstelling van het onderzoek richt zich op de omvang, aard, oorzaken en gevolgen van regelovertreding door overheden, de sancties die volgen en de maatregelen die worden ingezet om de regelovertreding tegen te gaan.

Tabel 7.2 vat de belangrijkste elementen van de probleemstelling en het analysekader samen. In dit analysehoofdstuk komen die onderwerpen ook terug. Eerst de omvang of breedte en aard van de problematiek van regelovertredende overheden, vervolgens de motieven en achtergronden die zijn opgespoord, de sancties die ter beschikking staan, de gevolgen die de overtreding heeft en de oplossingen die in de bestuurlijke praktijk aanwezig zijn. We sluiten aanvullend af met aanbevelingen gericht op het tegengaan van het fenomeen regelovertreding door overheden.

Overheid: de instantie die bindende beslissingen voor de samenleving kan nemen en doorzetten.

Overtredende overheden: overheden die met hun doen of laten regels of normen overtreden.

Norm: richtlijn voor wat juist is in een bepaalde situatie.

Regel: voorschrift voor bepaalde situaties.

Recht(sregels): geheel van regels dat de samenleving ordent.

Privaatrecht (burgerlijk recht): rechtsregels die betrekkingen tussen private partijen (de burgers) onderling regelen; particuliere belangen staan voorop en het initiatief tot handhaving ligt primair bij de burgers zelf (bijv. familierecht).

Publiek recht: rechtsregels die de verhouding van het individu tot de gemeenschap en de organisatie van die gemeenschap regelen; het algemeen belang speelt een prominente rol en de verantwoordelijkheid voor handhaving ligt primair bij de overheid (strafrecht, bestuursrecht, staatsrecht).

Bestuursrecht: geheel van rechtsregels dat betrekking heeft op de bestuurspraak van de overheid
algemeen: regels met betrekking tot het uitoefenen van bevoegdheden en het stelsel van rechtsbescherming

beginselen van behoorlijk bestuur: de normatieve eisen die worden gesteld aan het handelen van bestuursorganen of overheidsfunctionarissen.

Strafrecht: rechtsregels voor feiten die strafbaar zijn gesteld, inclusief de straf (Wetboek van Strafrecht, strafvordering en andere wetten)

Wetboek van Strafrecht: wetboek met overzicht van gewone of commune delicten en bijbehorende sancties.

Ambtsmisdriven: overtredingen van de rechtsregels in het Wetboek van Strafrecht die specifiek zijn gericht op ambtsdragers.

Orderingsrecht: regels die het maatschappelijk verkeer ordenen waarvan de sanctionering met name geregeld is in de Wet economische delicten; rechtsregels op het terrein van het milieu, arbeidsomstandigheden en ruimtelijke ordening.

Typen regelovertreding:

- de overtreding van regels die specifiek gelden voor de overheid
 - regels met primair interne werking
 - regels met primair externe werking
- de overtreding van regels die zowel voor de overheid als voor burgers gelden.
- de overtreding van regels voor het toezicht op en de handhaving van regel naleving.

Vormen van toezicht en handhaving:

- eerstelijns: direct gericht op de (mogelijke) overtreder
 - gericht op derden
 - gericht op de eigen overheid(sorganisatie)
- tweedelijns: gericht op de instantie die zorgt voor (eerstelijns) toezicht en handhaving.

Tabel 7.1 Overheden en regelovertrading: enkele basisbegrippen

• breedte van de problematiek (omvang)	
• de overtreding	
- aard van de overtreding	
- motieven voor overtreding	* rationeel
	* sub-rationeel
	* onbewust
- omstandigheden van overtreding	* individu
	* werk en taak
	* regels
	* organisatiestructuur
	* organisatiecultuur
	* politiek-bestuurlijke context
- sancties	* positief
	* negatief
- gevolgen van de overtreding	* effectiviteit
	* efficiëntie
	* legitimiteit
	* integriteit

Tabel 7.2 Onderwerpen van onderzoek

Het empirisch onderzoek dat de bouwstenen aandroeg voor de analyse van ‘overtredende overheden’ omvatte diverse deelprojecten. In voorgaande hoofdstukken werd de inhoud van die projecten samengevat. Het ging om het inventariseren en analyseren van de strafbare feiten die door overheden begaan worden en die bij het Openbaar Ministerie bekend raken, de studie van drie Rijksinspecties en wat er bij hen bekend is over de regelnaleving door overheden op de beleidsterreinen milieu, veiligheid en jeugd, drie casestudies naar regelovertreding door twee gemeenten en een provincie en - aanvullend - een verslag van de bestaande kennis over een buitenlandse overtredende overheid (Verenigd Koninkrijk).

De drie op Nederland gerichte deelprojecten verschilden van elkaar in object, methode van onderzoek en wijze van gegevensverzameling. Dat is bewust gebeurd. Bij een thema waarover weinig bekend is, loont het de moeite het vanuit diverse perspectieven en met een verscheidenheid aan instrumenten te benaderen.

7.2 De omvang en ernst van het probleem

7.2.1 Inleiding

Onderzoek naar de omvang van regelovertreding door overheden kent de beperkingen en valkuilen die kenmerkend zijn voor alle onderzoek naar de omvang van

(organisatie)criminaliteit. Daders kunnen soms geen weet hebben van het feit dat ze regels overtreden en weten ze het wel dan hebben ze zelden de behoefte hun gedrag te openbaren. Vaak is er ook geen direct slachtoffer dat aan de bel zou kunnen trekken. Tevens geldt voor dit type overtreding dat de belangrijkste opsporingsinstanties meestal wel iets anders aan hun hoofd hebben en dat alertheid ook niet gestimuleerd wordt doordat er onduidelijkheid bestaat over de wenselijkheid en mogelijkheid van het vervolgen van overheden.

Er is bij 'overtredende overheden' kortom sprake van een hoog *dark number* van gevallen waarvan niemand weet heeft. Het onderzoek probeert iets aan die onwetendheid te doen, werkend vanuit verschillende invalshoeken, maar bij de interpretatie van de resultaten is het besef op zijn plaats dat er slechts een beperkt deel van het fenomeen is behandeld.

7.2.2 Provincie en gemeenten

Het is onmogelijk op basis van het onderzoek naar één provincie en twee gemeenten precieze uitspraken te doen over de frequentie van ernstige en minder ernstige overtredingen door die overheden. De bevindingen zijn vooral gebaseerd op voorbeelden die tijdens de interviews naar voren zijn gebracht. Niet altijd is duidelijk of de geschetste voorbeelden voor overtredingen op grotere schaal staan of een voorbeeld zijn van een enkel incident.

Als algemeen beeld komt uit het onderzoek dat duidelijk is dat zowel de provincie als de grote en kleine gemeente regels overtreden. In de meeste gevallen gaat het daarbij niet om ernstige misstanden. Zowel in de provincie als de twee gemeenten zijn schendingen van procedurevoorschriften relatief vaak voorkomende vormen van regelovertreding, met name het overtreden van wettelijke termijnvoorschriften. Ook voldoen de drie organisaties niet volledig aan de Arbo-voorschriften en wordt er wel eens een boom gekapt zonder dat hiervoor een vergunning is aangevraagd. Hoewel weinig overtreders wakker liggen van dergelijk gedrag, moet de ernst ervan niet gebagatelliseerd worden. Deze vormen van regelovertreding kunnen grote gevolgen hebben voor de burger, de organisatie of het bedrijf dat een vergunning, een subsidie of een andere dienst moet krijgen. Ten tweede is er het belang dat achter de procedure of regel schuil gaat. De verplichte gebruiksvergunning is er voor de brandveiligheid en het niet naleven van procedures kan het risico vergroten dat die veiligheid in gevaar komt. Tot slot kan het overtreden negatieve gevolgen hebben voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van de overheid.

Ook meer ernstige vormen van regelovertreding komen voor. Dan gaat het bijvoorbeeld om het toestaan van bouwwerken met veiligheidsrisico's, het niet naleven van Europese aanbestedingsregels en overtreding van het Bouwstoffenbesluit met mogelijk (ernstige) milieuschade. De meeste van deze meer ernstige overtredingen zijn niet of weinig zichtbaar voor het publiek. Daarmee is de kans op aantas-

ting van de legitimiteit geringer dan bij de minder ernstige overtredingen. Als echter deze relatief ernstige schendingen in de openbaarheid zouden komen, zou dit de geloofwaardigheid van de overheid schade kunnen toebrengen.

Voorts hebben we gezien dat de drie onderzochte organisaties nogal eens op zoek gaan naar de grenzen van het toelaatbare en de marges in de wet, soms op de grens van niet-integer gedrag. De provincie en de grote gemeente zijn in het verleden creatief met belastingwetgeving omgesprongen. Voor de drie organisaties geldt dat sommige bedrijven een streepje voor hebben. In de grote gemeente leidt dit bijvoorbeeld tot het versneld doorlopen van een artikel 19 procedure op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening om de vestiging van een bedrijf met grote economische belangen voor de gemeenten zeker te stellen.

Wel zij vermeld dat er ook gevallen van regelovertreding zijn geportretteerd die positief gewaardeerd kunnen worden. Wordt een eis tot meervoudige aanbesteding doorbroken wanneer sprake is van een beperkt vervolgonderzoek waarvoor specifieke expertise nodig is, zoals de provincie deed, dan is eerder sprake van een efficiënte besteding van personele en financiële middelen dan van een ongewenste handeling.

In de drie organisaties geldt dat er sprake is van een meer of mindere ernstige vorm van handhavingstekort. Men laat na de regelnaleving door burgers en bedrijven te controleren en regels te handhaven. Voor beide gemeenten springt het handhavingstekort op het terrein van ruimtelijke ordening in het oog. Burgers houden zich niet aan de vergunningvoorschriften, als ze al een vergunning aanvragen en als daar niet op wordt toegezien. Er wordt alleen opgetreden volgens een ‘piep-systeem’. Die werkwijze is uit een oogpunt van rechtsgelijkheid ongewenst. Burgers die de regels naleven worden zwaarder belast dan burgers die dat niet doen en er dreigt willekeur.

Het optreden tegen regelovertreding door een ander deel van de eigen overheidsorganisatie is extra lastig. Handhavers stellen zich soms terughoudend op en wel doortastend willen opereren wordt niet altijd in dank afgenomen. ‘We worden negatiever ontvangen bij gemeentelijke inrichtingen dan bij andere bedrijven’, aldus een van de handhavers uit de grote gemeente. Bij de ‘zachte’ regelgeving is de gemeente volgens hen, meer dan derden, geneigd op zoek te gaan naar de grenzen van het toelaatbare. Er wordt een beroep gedaan op collegialiteit om zaken door de vingers te zien en het wordt hun kwalijk genomen wanneer zij dat niet doen. Handhaving ten opzichte van de eigen organisatie leidt dan ook nogal eens tot complexe onderhandelingsituaties.

7.2.3 Inspecties en strafrecht

Hoeveel zaken waarin sprake is van regelovertredingen door overheden belanden er jaarlijks bij het Openbaar Ministerie (OM)? Ons onderzoek op basis van de

centrale database van het OM laat zien dat er over de periode 1999 tot en met 2002 sprake was van in totaal 552 strafrechtelijke zaken tegen overheden. Het aantal zaken per jaar stijgt langzaam, van 113 in 1999 tot 163 in 2002. Er bestaan grote verschillen tussen parketten. Het arrondissement Maastricht had 6 zaken over de periode 1999-2002, het arrondissement Zwolle 49 en Amsterdam 52. De verschillen worden niet verklaard door de omvang of ligging van de arrondissementen.

Verreweg de meeste overtredingen betreffen regels op het terrein van natuur en milieu, gevolgd door verkeer en arbeidsomstandigheden. Gemeenten komen als categorie overtreeders duidelijk het vaakst voor. Meestal wordt een zaak afgedaan met een transactie (hetgeen overigens ook geldt voor zaken tegen bedrijven). Zelden is het bedrag hoger dan € 5.000. In totaal 53 gevallen, een dertiental per jaar, zijn voor de rechter gebracht. Bijna altijd volgt een geldboete, zelden vrij-spraak.

De meeste zaken die strafrechtelijke worden afgedaan worden aangebracht door de politie, zo kan worden afgeleid uit de database (56,2%). Op afstand wordt de politie gevolgd door de Inspecties (15,2%), waterschappen (10,5%), terwijl de bijzondere opsporingsdiensten met 3,4% nogal laag scoren. Onduidelijk is in hoeverre deze ‘aanbrengers’ daartoe door anderen worden gebracht (wordt de politie bijv. ingeschakeld door de inspecties?). Uit het inspectieonderzoek blijkt wel dat inspecties de bestuursrechtelijke weg veel vaker bewandelen dan de strafrechtelijke. Dat maakt begrijpelijk dat zij niet vaker als aanbrengrer fungeren.

Opmerkelijk is verder dat nergens in het onderzoek terug is gekomen dat het Wetboek van Strafvordering ambtenaren en politici verplicht aangifte te doen wanneer hij of zij kennis draagt van een misdrijf.

Aanvullend onderzoek op milieuterrein laat zien dat de aandacht bij politie en justitie versnipperd is en dat korpsen en parketten het thema niet altijd voldoende prioriteit geven (de voor milieu bedoelde formatie wordt soms zelfs ‘herverdeeld’). Als het bestuur bestuursrechtelijke maatregelen neemt, wordt meestal afgezien van een strafrechtelijke aanpak. Naast de strafrechtelijke vervolging, uitmondend in sepot, transactie of dagvaarding, wordt ook gewerkt met wat ‘flankerend beleid’ heet: dan wordt er een waarschuwingsbrief gestuurd met het verzoek binnen een bepaalde termijn maatregelen te nemen. Of de bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg bewandeld wordt, is niet altijd het resultaat van een weloverwogen afweging.

Hoe zit het meer specifiek met de bereidheid overheden op te sporen en te vervolgen? Het aantal strafrechtelijke zaken tegen overheden is niet groot. Wel gaat het volgens een officier om het spreekwoordelijke topje van de ijsberg. Het OM doet, gezien het uitgangspunt ‘actief opsporen, genuanceerd vervolgen’ veel zaken tegen overheden af door andere vormen dan vervolging. De OM-aanwijzing geeft expli-

ciet aan dat de beslissing om een overheid te vervolgen politiek of bestuurlijk gevoelig kan liggen.

Het praktijkbeeld is divers. Er zijn officieren die strikt in de leer zijn: "Overheden mogen van mij echt niks fout doen." Maar er worden ook spanningen gesignaleerd tussen de specialisten en anderen. De specialisten zijn de fanatiekelingen die soms iets strenger zijn dan wellicht realistisch is en hoog inzetten. Dit geldt ook voor de politie, waar de milieumensen een soort strijd voor erkenning van het belang van hun thema en werk voeren.

Een factor die verder van belang is voor het al dan niet vervolgen van overheden is de rompslomp die het met zich meebrengt als het OM een zaak tegen overheden oppakt. Baten staan daartoe - in de beleving van geïnterviewde officieren - vaak in geen verhouding. Waarom dan niet de democratische controle haar werk laten doen?

Inspecties

Drie landelijke inspecties zijn onderzocht waarbij informatie is verzameld over hun toezicht op en hun onderzoeken naar regelovertreding, in het bijzonder regelover-treding door overheden. Daarbij ging het zowel om eerstelijnstoezicht waaruit kan blijken dat een gemeente, provincie of departement zelf in de fout gaat, alsook om tweedelijnstoezicht waaruit duidelijk kan worden dat die overheden hun handha-vingstaak al te zeer met een korreltje zout nemen. We kozen voor drie beleidster-reinen: 'volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu' (met de nadruk op milieu), 'brandveiligheid' en 'jeugdhulpverlening en jeugdbescherming'.

Het onderzoek bij de Inspecties leverde vele voorbeelden op van overtredende overheden. Voor de kwetsbare milieu-, ruimtelijke orderings- en volkshuisvestings-sector werd geconcludeerd: "Situaties waarin overheden zelf de VROM-regels overtreden komen aantoonbaar voor, maar het onderzoek geeft geen reden aan te nemen dat dit op grote schaal plaatsvindt. Echter, er is eveneens geen reden aan te nemen dat de omvang nihil is of dat de overheid beduidend minder regels over-treedt dan private instellingen. Het aantal overtredingen verschilt per sector en wettelijke regeling. Opvallend is dat een aantal sectoren nauwelijks overtredingen laat zien (bijvoorbeeld kerncentrales), terwijl in andere sectoren soms zelfs in meerderheid van de gevallen de regels worden overtreden (bijvoorbeeld wat betreft de actualisatie van bestemmingsplannen of de verlening van vrijstellingen van bestemmingsplannen)". Dat het soms ook om omvangrijke regelover-treding kan gaan, werd bevestigd door het onderzoek bij de twee andere inspecties.

Brandveiligheid is een belangrijk issue na Volendam, maar slechts 29% van de daarvoor in aanmerking komende gebouwen blijkt een gebruiksvergunning te heb-ben en slechts een klein deel van de gemeenten (14%) haalt de eigen planning voor het afgeven en controleren van gebruiksvergunningen. Voor de jeugdzorg bleek dat de normen en regels voor de wijze waarop jongeren behandeld moeten worden massaal overtreden worden. Ze worden als bureaucratisch en onverstandig gezien

en het is gebruik in deze een 'eigen afweging' te maken. Ook al zijn uitspraken over de omvang niet haalbaar, wel is duidelijk geworden dat het bij regelovertreding door overheden gaat om een fenomeen dat zich overal en altijd binnen de overheid kan voordoen en ook voordoet. Het gaat om alle overheidsniveaus (gemeenten, provincies, departementen), om alle typen overheidsactiviteiten (van directe dienstverlening aan burgers tot aan het in eigen beheer in de vrije natuur exploiteren van terreinen), om alle denkbare sectoren van beleid (van 'jeugd' tot 'kernenergie').

Daarbij gaat het vaker om bestuursrechtelijke overtredingen dan om strafrechtelijke. De percentages regelovertreding bij procedurevoorschriften kan oplopen tot meer dan 50%. Ook geldt als mechanisme dat regelovertreding niet zo gemakkelijk in strafrechtelijke termen wordt gegoten. Eerst praten, proberen het probleem te verhelpen, zo is nog steeds de dominante cultuur, dan eventueel de bestuursrechtelijke weg met bijvoorbeeld een boete, maar de strafrechtelijke staat ver af van de inspectiepraktijk. Er is wel verandering in gang gezet, veelal top-down vanuit de leiding van de inspectie die daarbij aansluit bij het maatschappelijke en bestuurlijk-politieke klimaat.

Dat ligt ook in het verlengde van de situatie binnen de overheidsorganisaties die worden geïnspecteerd. Ook daar is een omslag gaande in de richting van meer en meer strikte handhaving. Toch worden er nog veel tekortkomingen geconstateerd wanneer inspecties via hun tweedelijnstoezicht nagaan of anderen adequaat nagaan of regels worden nageleefd. Wat betreft de brandveiligheid was dat een belangrijke conclusie: de meeste manco's betreffen een "gebrekkige uitvoering of handhaving".

7.2.4 Publieke en private sector

Is ons openbaar bestuur meer of minder geneigd regels te overtreden dan een bedrijf? Bij de beantwoording van de vraag is voorzichtigheid op zijn plaats. We hebben geen systematisch vergelijkend onderzoek gedaan naar de aard en omvang van regelovertreding door overheden, afgezet tegen die door private organisaties. Wel is steeds gevraagd naar de ervaring van toezichthouders en inspecteurs en is er waar mogelijk specifiek naar gekeken. Ook weten we welk aandeel de overheid heeft in strafzaken tegen rechtspersonen.

Van de 60.134 strafzaken tegen rechtspersonen in de periode 1999-2002 hadden er 552 (0,9%) betrekking op overheden. Voor zaken op basis van de Wet milieubeheer was het percentage 1,43%, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren 0,7% en de Wet bodembescherming 3,3%. Het overheidsaandeel is dus gering, maar dat cijfer zegt niets over de publieke en private geneigdheid tot regelovertreding (onder andere omdat geen duidelijkheid bestaat over overtredingen die in omvang en aard

vergelijkbaar zijn met relevante private en overheidsactoren). Op basis van beschikbare gegevens zijn geen conclusies mogelijk over de interessante vraag of overheden zich in dit opzicht beter of slechter gedragen dan bedrijven. Op andere manieren is getracht daarover informatie te verzamelen.

In de casestudies is bij de geïnterviewden aan de orde gesteld of het openbaar bestuur meer of minder dan een bedrijf geneigd is tot regelovertreding. De meeste provinciale gesprekspartners zijn van mening dat de provincie minder geneigd zal zijn tot regelovertrekend gedrag dan private partijen. Daarbij wordt verwezen naar de voorbeeldrol die de provincie heeft. Bovendien heeft de provincie, zo wordt toegevoegd, weinig uitvoerende taken, waardoor regelovertrekend gedrag relatief beperkt zou zijn. De meningen binnen de gemeenten lopen uiteen. Sommigen in de gemeenten zijn van mening dat de gemeente doorgaans het goede voorbeeld geeft. Anderen daarentegen zijn ervan overtuigd dat het gedrag van de gemeente zich niet positief onderscheidt van dat van private actoren. Overigens is er grote eensgezindheid over de opvatting dat de gemeente en de provincie zich wel beter aan de regels dienen te houden dan burgers en bedrijven.

Omdat in het toezicht en de inspectie maar zelden adequaat wordt bijgehouden of het om private of publieke organisaties gaat, bestaan er geen precieze statistieken over publieke en private regelnaleving. Onbekend is bijvoorbeeld of de brandveiligheid bij leidinggevend van overheidsgebouwen in betere handen is dan bij het management van vergelijkbare bedrijfsgebouwen.

In het onderzoek naar de VROM-regelgeving over de hygiëne en veiligheid van zwembaden werd vastgesteld dat gemeenten net zo goed scoren als de private zwembaden. Op het gebied van de Wet geluidhinder evenwel scoort de overheid slecht en de industrie matig. Het VROM-inspectieonderzoek leidde tot de volgende meer kwalitatieve veronderstelling: "Gevallen van overtredingen waarbij de overheid de directe normgeadresseerde is of de normgeadresseerde zowel de burger als de overheid kan zijn, doen zich in verhouding tot de andere twee categorieën beduidend minder voor. Wel valt op dat waar van toepassing de overheid niet zoals men zou verwachten de regels veel beter naleeft dan burgers of private instellingen. Het lijkt er op dat overheden op dit front niet slechter, maar ook niet veel beter presteren dan bedrijven". Inspectie-onderzoek naar jeugdinrichtingen betrof zowel rijksinrichtingen als particuliere inrichtingen, maar de categorieën werden niet onderscheiden. De geïnterviewde experts gaven wel allen aan dat er geen noemenswaardig verschil in positieve danwel negatieve zin valt waar te nemen tussen overheidsinstellingen en particuliere instellingen.

Al met al past - zoals gezegd - voorzichtigheid maar het is wel duidelijk dat het beeld dat de overheid de regels veel beter naleeft dan de burger of private instellingen niet klopt.

Binnen de categorie ‘openbaar bestuur’ kan verder onderscheid gemaakt worden naar typen publieke actoren. Wie doet het bijvoorbeeld beter: Rijk, provincie of gemeenten. Uit VROM-Inspectieonderzoek bleek dat gemeenten vrij fors afwijken van het landelijk beleid, zowel wat betreft de procedure als de inhoud. Provincies houden zich daarentegen ‘doorgaans goed aan het landelijk beleid’. Ze voldoen met name beter aan de procedurele vereisten. Ons casestudie-onderzoek steunt dat beeld. De provincie had haar zaakjes beter op orde dan de twee gemeenten. Dat hangt ongetwijfeld samen met de aard van de provinciale taken (minder uitvoerende taken) en wellicht ook met de wat rustiger, minder eigenzinnige bestuurscultuur. Over departementen weten we minder. Onze informatie komt uit het inspectie-onderzoek. Daaruit blijkt dat ook hier regelmatig regelovertreding voorkomt. Zo bleek een departement zich schuldig te maken aan een fikse milieuregelovertreding.

7.2.5 Conclusies

Het onderzoek leidt tot de volgende conclusies over de omvang en ernst van het fenomeen ‘overtredende overheden’:

1. Overheidsorganisaties overtreden met regelmaat bestuursrechtelijke en - in mindere mate - strafrechtelijke regels.
2. Tot de overtredende overheden behoren alle overheidsniveaus: gemeenten, provincies en ook departementen.
3. Overtreding van regelgeving doet zich voor op beleidsterreinen waarvan dat bekend is, zoals ‘milieu’, maar ook op terreinen waarop dat minder voor de hand ligt, zoals bijvoorbeeld jeugdzorg. Het gaat kortom om een fenomeen dat van belang is voor alle beleidssectoren.
4. Het aantal keren dat de overheid strafrechtelijk wordt aangepakt bedroeg in 2002 volgens de OM-database 162. Dat illustreert dat in Nederland, ook afgezet tegen het totale aantal overheidsinstanties, niet vaak sprake is van de ontdekking, opsporing en vervolging van strafrechtelijke regelovertreding door overheden. Sommigen veronderstellen dat het bij die gevallen om het topje van een omvangrijke ijsberg gaat (dark number, minimale opsporing en geneigdheid te vervolgen) en dat is aannemelijk voor wat betreft het aantal gevallen.
5. De gevallen van strafrechtelijke overtredingen door overheden die wel worden opgespoord (en vervolgd) suggereren dat de omvang ervan met grote directe gevolgen klein is.
6. Het aantal integriteitsschendingen dat door de overheidsorganisaties is onderzocht is beperkt.
7. Bestuursrechtelijk is er vaker en meer omvattend sprake van regelovertreding door overheden. De houding tegenover het niet voldoen aan procedurele vereisten is nogal eens lankmoedig.
8. Overheden weten hun verantwoordelijkheden op het terrein van de handhaving slechts ten dele waar te maken. Er is binnen de overheid nog steeds sprake van

een handhavingstekort. Men laat nogal eens na de regelnaleving door burgers en bedrijven adequaat te controleren en regels te handhaven.

9. De handhaving ten opzichte van de afdelingen van de eigen organisatie of andere overheidsactoren is doorgaans minder strikt dan de handhaving van derden. Het belang ervan wordt soms betwist en handhavers stuiten op extra drempels.
10. De norm wordt algemeen gedeeld dat gemeenten, provincies en andere overheidsorganisaties zich beter aan de regels zouden dienen te houden dan burgers en bedrijven.
11. Overheidsinstanties onderscheiden zich feitelijk - uitzonderingen daargelaten - niet positief van private actoren wanneer het gaat om het overtreden van voor alle organisaties geldende regels.

7.3 Achtergronden en motieven

7.3.1 Inleiding

Wat bevordert of beperkt de kans op regelovertreding door overheden? In het analysekader zijn diverse factoren onderscheiden die van invloed zouden kunnen zijn. Er is onderscheid gemaakt tussen motieven en achtergronden. Onder 'motieven' komt aan de orde of de overtreder zich bewust is van het niet-naleven van een wet of regel of er al dan niet sprake is van een (persoonlijke) afweging van het belang van de regelnaleving en andere persoonlijke of organisatiebelangen en om welke belangen het zou kunnen gaan. Velerlei omstandigheden kunnen van invloed zijn. De persoonlijkheid van de beslisser zou er toe kunnen doen, evenals kenmerken van werk, taak en beleidsterrein, van de in het geding zijnde regels (omvang, complexiteit), van de organisatiestructuur en -cultuur en de politiek-bestuurlijke context.

7.3.2 Provincie en gemeenten

Welke oorzaken van regelovertredend gedrag kwamen naar voren uit het onderzoek bij de provincie en de twee gemeenten en wat leidt tot een gebrekkige handhaving? De oorzaken en motieven zijn in vijf categorieën ondergebracht: de regels zelf, procedures, het ambtenarenapparaat, politieke besluitvorming en de verbondenheid met de samenleving. Ze zullen voor de drie organisaties gezamenlijk worden besproken.

1. Regelgeving

1.1 Top down benadering hogere overheid

Een veel gehoorde klacht, zowel in de provincie als bij de twee gemeenten, is dat de nationale wetgeving veelal niet aansluit bij de situatie waarmee decentrale over-

heden in de praktijk te maken krijgen. Soms hebben gemeenten het idee dat met een strikte interpretatie van de wetgeving het tegenovergestelde wordt bereikt van wat met de wetgeving wordt beoogd.

Niet alleen de inhoud van nationale regelgeving wordt gehegeld, ook het feit dat steeds meer taken bij decentrale overheden worden gelegd zonder dat hier (financiële middelen voor) uitvoeringscapaciteit tegenover staat. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van het provinciale takenpakket als gevolg van het gewijzigde Vuurwerkbesluit. De gemeenten worstelen met een soortelijke problematiek. Zij wijzen in dit verband op de overregulering door de rijksoverheid. Op het terrein van de sociale zekerheidswetgeving wordt voor elke nieuwe situatie een nieuwe regel bedacht, zo valt in beide gemeenten te beluisteren.

1.2 Complexe en snel wijzigende regelgeving

Sommige regeldomeinen worden zo complex gevonden, bijvoorbeeld als gevolg van open normen of juist een extreem grote mate van gedetailleerdheid, dat er twijfel ontstaat over de bedoeling van de wetgever. Dit geldt vooral voor Europese regelgeving, maar ook is in dit verband een paar maal verwezen naar de Algemene wet bestuursrecht. Ook de beide onderzochte gemeenten vinden de Europese regels rondom aanbesteding complex. Maar evenzeer wordt de sociale zekerheidswetgeving als gevolg van de grote mate van gedetailleerdheid als lastig ervaren. Dit wordt nog versterkt door het feit dat de sociale zekerheidsregeling vaak wijzigt. Een aspect van de complexiteit is de relatie tussen bestuursrecht en strafrecht. De regelcomplexen lopen in de praktijk nogal eens door elkaar en het is minder transparant geworden waarvoor de regelcomplexen geschikt en bedoeld zijn.

1.3 Tegenstrijdige regelgeving

Tegenstrijdige wetgeving is een prominente oorzaak van regelovertredend gedrag, zo valt op veel plaatsen in de provincie en de gemeenten te beluisteren. Gehoor geven aan de ene regel impliceert in zulke gevallen overtreding van een andere. Het aantal concrete voorbeelden waarin regelovertreding tot stand kwam als gevolg van tegenstrijdige regelgeving steekt daarbij evenwel wat magertjes af.

1.4 Onzinnige regelgeving

In sommige gevallen worden regels overtreden omdat men het inhoudelijk niet eens is met de regel. De Arbo-regelgeving zou bijvoorbeeld te ver zijn doorgeslagen en ook de eis van meervoudige aanbesteding wordt soms als onredelijk ervaren. Een illustratie van onzinnige regelgeving werd in de onderzochte provincie naar voren gebracht; het gaat om de verruimde definitie van afvalstoffen. De provincie is op dit terrein bevoegd gezag. Wanneer je de definitie van afvalstoffen letterlijk hanteert, zijn aardappelschillen die aan varkens worden gevoerd ook afvalstoffen. De provincie zou daarmee ook bevoegd gezag zijn voor toezicht en handhaving bij het gebruik van aardappelschillen door agrarische bedrijven ...

2. *Procedures*

Procedures zijn een belangrijk hulpmiddel bij de adequate toepassing van regels. Voor de drie organisaties geldt dat het onvoldoende vastleggen van procedures een belangrijke oorzaak is van regelovertrekend gedrag. Dit is het meest prominent in de kleinere gemeente. Het ontbreekt deze gemeente voor veel wettelijke taken, of het nu gaat om subsidies, vergunningverlening of handhaving, aan uitgewerkte administratieve procedures.

3. *Het ambtenarenapparaat*

De aanwezige kennis en expertise zijn van belang. Een deel van de regelovertrekking geschiedt uit onwetendheid. Het gaat daarbij zowel om overtredingen in de sfeer van ‘waar mensen werken, maken mensen fouten’ als om meer serieuze overtredingen zoals het verkeerd toepassen van de Europese regelgeving.

Net als alle andere overheidsorganisaties hebben de onderzochte gemeenten en provincie te maken met een hoge werkdruk en met beperkte capaciteit, zeker op het terrein van de handhaving.

Ook de inrichting van de ambtelijke organisatie is relevant. Specifiek voor de grote gemeente geldt dat verkokering van de ambtelijke organisatie bijdraagt aan gebrekkige regelnaleving. De verschillende gemeentelijke afdelingen werken onvoldoende samen waardoor niet alle relevante wettelijke kaders de aandacht krijgen die zij behoeven. Zo houdt men bij de bouw van gemeentelijke inrichtingen niet altijd voldoende rekening met milieuaspecten.

4. *Politieke besluitvorming*

Er blijken grote verschillen te bestaan in de houding van het bestuur tegenover regelovertrekend gedrag. Het bestuur van de provincie stelt zich actief op in het voorkomen van regelovertrekend gedrag. Sommigen in de provincie zijn zelfs van mening dat de provincie zich te risicomijdend opstelt. Een te grote nadruk op rechtmatig optreden zou in hun ogen in de toekomst een daadkrachtig optreden van provincie in de weg kunnen staan. Tevens is verschillende malen naar voren gebracht dat de overheid in het algemeen, inclusief de provincie, na de rampen in Enschede en Volendam te voorzichtig, te angstig is geworden.

Desondanks gaat het bestuur in sommige gevallen willens en wetens op zoek naar de grenzen van de regelgeving. Ook komt het voor dat ambtenaren het idee hebben dat het bestuur druk op hen uitoefent om te handelen op een manier die zij niet juist achten. Eveneens hebben zich incidenten voorgedaan waarbij bestuurders zich rechtstreeks met het verlenen van vergunningen en subsidies hebben bemoeid. In de grote gemeente worden zaken snel ‘in het politieke’ getrokken. Hoewel politieke belangenafweging over het algemeen niet leidt tot directe regelschending, ervaren sommige gesprekspartners deze situatie als problematisch. Bijvoorbeeld wanneer vergunningen versneld worden afgehandeld ten gunste van grote bedrijven. Politisering van besluitvorming wordt met name op het terrein van handha-

ving als problematisch ervaren. In de kleine(re) gemeente is de afstand van het college tot het ambtenarenapparaat klein. Er is sprake van een open cultuur en het college is makkelijk benaderbaar. Dit wordt over het algemeen als positief ervaren, hoewel er ook een keerzijde is. De verhouding tussen het bestuur en het managementteam zou volgens sommigen wel wat professioneler kunnen. Nu zou er te veel sprake zijn van ‘oude jongens krentenbrood’.

5. Verbondenheid met de samenleving

Activiteiten waarbij er veelvuldig contact is met de buitenwereld zijn kwetsbaar, daar is men zich in de drie onderzochte organisaties terdege van bewust. Zo bestaat het risico dat vergunningverleners en handhavers zich te veel identificeren met organisaties of personen waarmee zij te maken krijgen. Dit kan er bijvoorbeeld toe leiden dat overtredingen worden gedoogd of in plaats van een vergunning wordt volstaan met een melding. Daarnaast komt het voor dat sommige bedrijven of personen vanwege persoonlijke contacten met het bestuur zaken weten te realiseren die buiten het bereik van anderen liggen. En: ‘Het maakt verschil of een willekeurige inwoner van de gemeente of de buurman van een raadslid of burgemeester een verzoek aan de gemeente richt.’ In een enkel geval wordt de grens met vriendjespolitiek overschreden.

7.3.3 Inspectie-onderzoek

Hoewel het onderzoek naar de inspecties minder diepgaand inging op de omstandigheden en oorzaken van regelovertreding, is daarover wel informatie verkregen. Een aantal motieven en oorzaken is signaleerd.

Vaak ontbreekt bij overheidsorganisaties de noodzakelijke expertise om goed met de regels om te gaan, zo blijkt uit het VROM-onderzoek. Ook is er soms een gebrek aan bereidheid bij overheden om te investeren in het verkrijgen van deze expertise. De regels op het beleidsterrein worden vaak ingewikkeld gevonden. Tevens signaleren sommigen een kloof tussen de bedenkers van de regels en de uitvoerders ervan, waardoor de regels niet uitvoerbaar zijn. Niet alleen regels of expertise kunnen van belang zijn, op politiek-bestuurlijk niveau dient er vaak een belangafweging te worden gemaakt tussen het belang van de naleving van VROM-regels en het economisch belang of andere maatschappelijke belangen. Deze afweging kan er toe leiden dat er bewust voor wordt gekozen regels niet na te leven. Daarnaast wordt aangegeven dat sommige politici en bestuurders nut en noodzaak van de regels niet onderschrijven of huiverig zijn de regels te handhaven. Tot slot is van belang, zeker op het deelterrein van de ruimtelijke ordening, dat de kans op en omvang van de sancties beperkt zijn.

Voor het brandveiligheidsterrein kwamen soortgelijke factoren naar boven: complexe en gebrekkige regels, beperkt draagvlak voor de regels, te weinig deskundig personeel, geen echte handhavingscultuur (ook niet in de opleiding van de brand-

weer), geen prioriteit of urgentie voor dit aspect, het maken van een belangenafweging op politiek-bestuurlijk niveau en de subjectiviteit van het oordeel over brandveiligheid (lastig meetbaar).

De oorzaken van regelovertreding in de jeugdsector zijn gebrekkige en bureaucratische regels, een kloof tussen beleid en regelgeving enerzijds en uitvoering anderzijds, belangenafwegingen waarbij het eigen belang van de organisatie voorop gesteld wordt, gebrek aan draagvlak voor de naleving van de regels en de afwezigheid van handhaving en toezicht.

De eigen ambtelijke afweging staat hier centraal. Men ziet de regels niet zitten, vanuit de druk van de wachtlijsten en de eigen ideeën over de zorg en niet-naleving is gewoonte in plaats van uitzondering.

Hier draagt aan bij dat de oplossing voor de problemen in deze sector veelal wordt gezocht in wet- en regelgeving of beleid, terwijl de problemen zich grotendeels in de uitvoering bevinden. Het gebrek aan aansluiting tussen deze gebieden leidt ertoe dat er sprake lijkt te zijn van gescheiden werelden, waarbij de beleving is dat ‘Den Haag’ en ‘de werkvloer’ elkaar niet begrijpen. Dit valt overigens niet alleen de wetgever en de beleidsmaker te verwijten. Vastgesteld kan worden dat de uitvoering zelf er kennelijk niet of onvoldoende in slaagt de sector te mobiliseren om verbeteringen te realiseren.

Verder is vermeldenswaard dat uit de interviews over opsporing en vervolging naar voren kwam dat de afstand tussen samenleving en bestuur van belang is (nabijheid schept gevaren), dat er melding wordt gemaakt van actieve tegenwerking vanuit overheden (hetgeen te maken kan hebben met de verschillende belangen die ze hebben: regelhandhaving en het doorgaan van projecten).

Het onderzoek naar regelovertreding in het Verenigd Koninkrijk maakt duidelijk dat regelovertreding door overheden gedeeltelijk kan worden toegeschreven aan de hedendaagse entrepreneurial culture binnen overheidsorganisaties.

Bovendien mag niet vergeten worden dat een aanzienlijk aantal overheidstaken inmiddels is geprivatiseerd. Verondersteld kan worden dat in de particuliere sector wat andere accenten worden gelegd dan in de publieke sector. Privatisering van publieke taken leidt dan tot toename van de regelovertreding door private actoren.

7.3.4 Conclusie

Wanneer de resultaten van het casestudie-onderzoek in gemeenten en provincie worden verbonden met die uit het onderzoek naar de inspecties, kunnen de volgende categorieën van oorzaken worden onderscheiden:

1. de kloof tussen en binnen overheidsniveaus: het niet aansluiten van (rijks)regels bij de decentrale uitvoeringspraktijk, het toebedelen van taken aan decentrale

- overheden zonder daarvoor de middelen beschikbaar te stellen en verkokering waardoor niet alle relevante regels in beschouwing worden genomen;
2. de aanwezigheid van complexe, zich snel wijzigende, soms tegenstrijdige regelgeving;
 3. bezwaren tegen de regelgeving of de interpretatie daarvan bij de ambtenaren of instanties die de regels moeten naleven;
 4. tekortkomingen in de ambtelijke organisatie: de capaciteit, de kennis en de administratieve organisatie (procedures) met betrekking tot regels, beleid en handhaving zijn onvoldoende;
 5. gebrekkig toezicht en sanctionering: de geringe kans op ontdekking en sanctionering van regelovertreding door een toezichthouder of handhaver;
 6. de politiek-bestuurlijke houding tegenover regelovertredend gedrag: de nadruk die er op rechtmatig optreden ligt, de mate waarin er druk wordt uitgeoefend om ten behoeve van publieke of deelbelangen niet conform de regels te handelen (zoals het tegenwerken van handhavers);
 7. de verbondenheid met de samenleving: hoe directer de band, des te groter het risico van selectiviteit en vriendjespolitiek.

Worden deze oorzaken verbonden met de in het analysekader genoemde motieven en omstandigheden die met de regelovertreding verbonden zouden zijn, dan vloeit daaruit een aantal aanvullende opmerkingen voort.

Bij de motieven was sprake van onbewuste, subrationele en rationele regelovertreding. Regelovertreding blijkt soms te wijten aan onbekendheid met de relevante wet of regel, maar veel vaker is sprake van het bewust negeren van een regelcomplex en/of een rationele afweging die ertoe leidt dat de regel niet wordt opgevolgd. Dat kan te maken hebben met 'wel willen maar niet kunnen'. Dan stelt men zich tevreden met suboptimale oplossingen omdat nu eenmaal de kennis of capaciteit ontbreekt om optimaal te opereren. Meestal prevaleert een ander belang. Bij dat belang gaat het bijna steeds om het belang van de organisatie of de oprechte overtuiging van de regelovertreder dat gehandeld wordt overeenkomstig de intentie van de wetgever ('wel kunnen, maar niet willen').

Onder 'omstandigheden' voor regelovertreding werd in het analysekader onderscheid gemaakt tussen kenmerken van het overtredende individu, kenmerken van werk en taak, het type regels, de organisatiestructuur en -cultuur en de politiek-bestuurlijke omgeving. Wordt die indeling geconfronteerd met de oorzaken die we uit het praktijkonderzoek afleidden, dan wordt duidelijk dat kenmerken van individu en werk er minder toe doen (met als belangrijke uitzondering de opvatting over de zin of onzin van de regel). Belangrijk zijn kenmerken van de regels en hoe ze worden uitgevaardigd, van de kwaliteit van de organisatie die regels moet naleven (kennis, capaciteit) en van de toezichthouder (sancties), de organisatie-

cultuur (gedeelde opvattingen over regels en regelnaleving), de opstelling van de politiek-bestuurlijke ‘omgeving’ en de directheid en dwingendheid van de band met de samenleving.³⁴

Het conglomeraat van oorzaken en omstandigheden laat zien dat het bij regelovertrekking door overheden niet primair gaat om het individu dat een regel overtreedt maar om gedrag dat is ingebed in de organisatie en de structuur. Overheden zouden daar bij regelovertrekking op moeten koersen; het verwijderen van de individuele overtreder, de rotte appel in de mand, lost de structuurproblemen niet op.

7.4 Gevolgen en sancties

Consequenties

De directe schade van regelovertrekkend gedrag is in sommige gevallen concreet aantoonbaar, zo bleek uit het VROM-onderzoek. Onderzoek naar gedogen toonde aan dat in bijna 20% van de gevallen het gedogen negatieve gevolgen had voor het milieu, die zich niet hadden voorgedaan als wel conform de regels zou worden gehandeld. Voorbeelden van illegale lozingen of gebrekkige omgang met gevaarlijke stoffen zijn eveneens voorhanden.

Ook elders, bijvoorbeeld bij brandveiligheid, kunnen de gevolgen van niet-naleving gigantisch zijn. ‘Volendam’ is daarvoor illustratief. De potentiële schade is steeds groot, het schatten van de kans erop is erg ingewikkeld. Bij andersoortige overtredingen, zoals milieuwetten, ligt dat eenvoudiger.

De voorbeelden uit het inspectie-onderzoek hebben ook duidelijk gemaakt dat regelovertrekking de effectiviteit, doelmatigheid en legitimiteit van de overheid kan schaden. De bewijsvoering is evenwel meer illustratief dan hard en precies. Ook is de geloofwaardigheid van de overheid in het geding: Dit geldt te meer waar de overheid van burgers verwacht dat ze regels naleven en er geroepen wordt om stringenter handhaving. Bij de intensivering en professionalisering van de handhaving zal ook de handhaving in de richting van de overheid zelf op de agenda moeten komen.

Hetzelfde geldt voor de gevolgen die naar boven kwamen in het onderzoek naar gemeenten en provincie. Regelovertrekkend gedrag door de gemeente kan consequenties hebben voor de effectiviteit, efficiëntie en legitimiteit van gemeentelijk handelen. In sommige gevallen gaat het om een positief effect; dan draagt regelovertrekking bij aan de effectiviteit en de efficiëntie van het gemeentelijk handelen. Door procedures te omzeilen (bijvoorbeeld geen bodemonderzoek verrichten) of niet volledig te doorlopen (zoals verkorte artikel 19-procedure) kan de gemeente door regelovertrekking snel en doelgericht haar taken realiseren. Dat efficiëntievoordeel komt nogal eens in een ander daglicht te staan wanneer op langere ter-

mijn wordt gekeken. Het illegaal kappen van een boom kan tot procedures en een boete leiden, het niet uitvoeren van een bodemonderzoek kan tot gevolg hebben dat in projecten vervuilde grond wordt gebruikt, met alle commotie en schade van dien.

De meeste schade brengt regelovertreding door een gemeente of provincie toe aan de legitimiteit van de overheid(sorganisatie). Wanneer bijvoorbeeld duidelijk is dat een gemeente regels niet goed naleeft zal dit het gezag van die gemeente bij de bevolking aantasten. Dit geldt met name voor de regels die de gemeente ook zelf handhaaft.

Sancties

In welke mate stuiten overheden die regels overtreden op sancties?

Uit de inventarisatie van strafzaken bleek dat de kans op een veroordeling klein is. Evenmin wekt het onderzoek de indruk dat overheden wakker liggen van (verloren) bezwaar- en beroepzaken. Anders ligt dat voor het optreden van inspecties. Zowel de kleinere gemeente als de provincie toonde initiatieven naar aanleiding van een inspectierapport.

Uit het inspectie-onderzoek bleek wel dat veel inspecties worstelen met de wens dat harder en vaker sanctionerend wordt opgetreden. Het kost tijd voordat de oude op overleg gerichte werkwijze is veranderd. Wel bestaan er inmiddels aanzetten tot meer creatieve en uitgebreide sanctionering.

De VROM-inspectie heeft een vrij breed arsenaal aan sanctiemogelijkheden en ze wil effectiever gebruik maken van de mogelijkheden om sancties op te leggen. Hierbij geldt dat niet snel tot strafrechtelijke sanctionering wordt overgegaan. Bestuursrechtelijke sanctionering lijkt meer terrein te winnen, maar ook het gebruik van publiciteit ('naming and shaming') en het onder verscherpt toezicht stellen van gemeenten zijn middelen die de VROM-inspectie waar nodig gebruikt. De inspectie Jeugd heeft geen 'harde' sanctionerende bevoegdheden, de inspectie heeft alleen de beschikking over 'zachte' handhavinginstrumenten, zoals aanmoediging en overredingskracht. Onderzoeken monden uit in rapportages, overleg met instellingen, provincies en gemeenten en aanbevelingen voor verbeterplannen. Handhaving door de inspectie richt zich met name op een correct gebruik van de subsidie. Sancties met betrekking tot de subsidie worden niet snel ingezet, omdat de wachtlijsten in de jeugdzorg daardoor zouden toenemen. De inspectie ziet op voorhand, mede gezien de maatschappelijke gevolgen ervan, niet veel in het opleggen van boetes en dergelijke. De inspectie is wel van zins wat te doen aan het beeld van de 'tandeloze tijger'. De inspectie begint zich daartoe meer te richten op alternatieve vormen van sanctionering, zoals bestuurlijke trajecten, publiciteit of een brief naar de financier.

7.5 Oplossingen en maatregelen

In de twee gemeenten en de provincie zijn maatregelen getroffen om regelovertredend gedrag tegen te gaan. Wat daarbij opvalt is dat de maatregelen over het algemeen niet met dit doel zijn genomen. Men spreekt liever van mechanismen die een efficiënt, effectief en professioneel optreden van de organisatie bevorderen dan van maatregelen om regelovertreding tegen te gaan. We typeren drie categorieën van maatregelen: juridische control, integriteitsbeleid en handhavingsbeleid. Ook besteden we kort aandacht aan enkele inzichten met toegevoegde waarde uit het onderzoek naar regelovertreding in het Verenigd Koninkrijk.

Juridische control

In de drie organisaties is het proces van juridische control in ontwikkeling. De provincie is in dit opzicht het verst gevorderd. Zo vinden analyses plaats van verloren beroepen en is er een toetscommissie die de dossiers die ter besluitvorming naar GS gaan aan een juridische controle onderwerpt. Tevens laat de provincie zogenaamde legal audits uitvoeren. Aanvullend voert de provincie zogenaamde zoeklichtstudies uit, zoals naar de aanbesteding en uitvoering van werken binnen de afdeling Infrastructuur. Bij onduidelijkheid over Europese regelgeving wordt om helderheid gevraagd in 'Brussel' of vindt overleg plaats met andere overheden over de juiste interpretatie.

In 2000 is de provincie gestart met de uitvoering van een op juridische kwaliteit gericht project. Het doel hiervan is de juridische kwaliteit van de provinciale organisatie, werkwijzen en producten te waarborgen, verbeteren en versterken. Om hier op gestructureerde wijze vorm aan te geven zijn acht 'verbeterteams' in het leven geroepen. In de (nabije) toekomst streeft de provincie ernaar risicovolle processen in beeld te brengen, in een vroeg stadium juridisch advies in projecten en beleidsprocessen in te brengen en door systematische verbetering van processen en kennisdeling de juridische kwaliteit aantoonbaar te verbeteren. Ook de grote gemeente heeft de afgelopen jaren in juridische control geïnvesteerd. Zo zijn concernbreed en op sectorniveau juridische controllers en juridische medewerkers aangesteld en vindt tussen hen periodiek overleg plaats in een juridisch platform. De stukken die ter besluitvorming aan het college worden voorgelegd, worden door de juridisch concerncontroller getoetst. Hij screent de privaatrechtelijke overeenkomsten die de gemeente aangaat en controleert of de verordeningen goed geregeld zijn. Voorts heeft in elke sector een *legal audit* plaatsgevonden. In de kleinere gemeente staat juridische control nog in de kinderschoenen.

Integriteitsbeleid

Hoewel de drie organisaties integriteitsbeleid hebben ontworpen, zijn er duidelijke verschillen in de mate waarin dit beleid verankerd is. Van de drie onderzochte

organisaties leeft het integriteitsbeleid het meest in de kleine gemeente.³⁵ In deze gemeente vinden bijvoorbeeld met enige regelmaat discussies plaats over dit thema en is een aantal workshops over integriteit georganiseerd. Ook is er een interne regeling integriteit met de normen voor gewenst gedrag; overtreding van de integriteitsbepalingen kan leiden tot disciplinaire maatregelen.

Handhavingsbeleid

De gebeurtenissen in Enschede en Volendam hebben overheidsorganisaties in Nederland wakker geschud, zo ook de provincie en de beide gemeenten. Het betekent dat in de drie organisaties de nodige maatregelen worden of zijn getroffen om de handhaving op een hoger niveau te brengen. Maar tegelijkertijd wordt bezorgdheid geuit over een al te voorzichtige en terughoudende overheid, een overheid die als gevolg van de incidenten geen daadkracht meer durft te tonen. Dit geluid valt het sterkst te beluisteren in de provincie, maar is ook in de beide gemeenten aanwezig.

De provincie geeft momenteel vorm aan het professionaliseren van de handhaving door de instelling van één overkoepelende afdeling Handhaving. Hierin werken de handhavers op verschillende terreinen samen om de uniformiteit en kwaliteit van de handhaving te bevorderen. Ook in de gemeenten worden de nodige initiatieven genomen om handhaving op een hoger niveau te brengen. Zo is er in de grote gemeente een projectgroep handhavingsbeleid in het leven geroepen en een nota over lokaal handhaven uitgebracht met daarin de instelling van een Intersectoraal Handhavingsoverleg.

Van de drie onderzochte organisaties stelt de kleine gemeente zich het meest actief op om verbetering te brengen in de bestaande handhavingssituatie. Het onderzoek van de VROM-Inspectie in 2002 gaf daartoe een extra impuls. Daarbij is de gemeente van plan om het lokaal handhavingsoverleg nieuw leven in te blazen. Dit betekent dat de politie actief bij het handhavingsoverleg van de gemeente wordt betrokken. Op die manier kunnen bestuursrechtelijke en strafrechtelijk handhaving goed op elkaar worden afgestemd. De uitvoering van de nota komt evenwel mogelijk in de knel omdat de gemeenteraad niet de benodigde middelen voor een extra handhaver wil vrijmaken.

Gedoogbeleid

Gedoogbeleid dient onderdeel uit te maken van het handhavingsbeleid, daar zijn de drie onderzochte overheden het over eens. Zoals een gesprekspartner in de provincie naar voren bracht: 'Je kunt niet alles doen wat de wet voorschrijft.' Om het gedogen in goede banen te leiden heeft de provincie daarom in 2001 beleidsregels 'Grenzen aan gedogen' opgesteld. In een korte notitie zijn de inhoudelijke en procedurele vereisten omschreven voor het gedogen van overtredingen. Zo moet onder andere de te gedogen activiteit verantwoord zijn uit een oogpunt van bescherming van de fysieke leefomgeving, moet er uitzicht bestaan op legalisatie

van de te gedogen activiteit en dient er sprake te zijn van bijzondere omstandigheden die gedogen in het concrete geval rechtvaardigen. Ook in het geval van overmacht kan worden gedoogd. Een beslissing om te gedogen moet worden neergelegd in een beschikking en daarmee zijn de eisen die de Awb aan een beschikking stelt, onverkort op het gedoogbesluit van toepassing. Ook de grote gemeente beschikt over soortgelijke gedoogrichtlijnen.

Verenigd Koninkrijk

Wat opvalt in de schets van regelovertreding in het Verenigd Koninkrijk is de nadruk die integriteitsschendingen en -onderzoeken krijgen. In dat verband is een stelsel van toezichthoudende organen en organisaties actief. Daaronder zijn bijvoorbeeld regionale ombudsmannen. Zij behandelen zoals de Nederlandse ombudsman klachten over overheidsoptreden dat in strijd is met behoorlijkheidsnormen waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur. Ook is er een Standard Boards for England waar verdenkingen en klachten terechtkomen over integriteitsschendingen. Daarbij gaat het om aanzienlijke aantallen. Nederland mist zo'n instituut.

Voorts is van belang dat op lokaal niveau in toenemende mate risk-based methodologies worden geïntroduceerd. Enigszins sceptisch zijn Doig en Clark daarover wel:

Risk assessments may improve the situation, if only in terms of identifying the legal responsibilities and the (as NHS Trusts are aware) consequences of failure. Similarly, shared information on threats, regulations and inspections across scrutiny agencies may improve coordination and compliance. At present, however, only public reaction to particular incidents or events trigger off the necessary official inquiry to establish causes, consequences and respective responsibilities. How far that then leads to systemic reform, however, is another matter.

Toezicht zonder publieke druk lijkt weinig zoden aan de dijk te zetten.

Nadelen

De nadruk op regelnaleving heeft nadelen, zo is binnen overheidsorganisaties ook wel te horen. Wordt de overheid niet te voorzichtig, is er nog wel durf te besturen, verdwijnt de bereidheid risico te nemen? Is er bovendien niet het gevaar van opeenstapeling van regels: regels als oplossing voor het probleem dat regels niet worden nageleefd?

7.6 Overtredende overheden in perspectief

Inmiddels is duidelijk welke kennis het exploratieve onderzoek naar overtredende overheden heeft opgeleverd. Alle elementen van de probleemstelling zijn behandeld

en de getrokken conclusies geven het antwoord op de deelvragen in de probleemstelling: In welke mate en op welke wijze overtreden overheidsactoren regels, welke oorzaken liggen daaraan ten grondslag, welke gevolgen heeft de regelschending, welke sancties volgen en met welke maatregelen proberen overheden de regelovertrekking tegen te gaan?

Daarmee zouden we kunnen afsluiten, maar dan blijven belangrijke vragen liggen: Hoe moeten de gegevens worden geïnterpreteerd en beoordeeld en welke aanbevelingen vloeien er uit voort?

Enerzijds past onderzoekers terughoudendheid zodra het oordelen en beoordelen aan de orde is. Anderzijds past het bij onze opvatting van bestuurskundig onderzoek dat we de normatieve dimensie niet helemaal uit de weg gaan. Daarom sluiten we dit onderzoeksrapport af met het ‘in perspectief’ plaatsen van de resultaten. We onderscheiden twee visies of perspectieven.

Ten eerste is er de meer strikte of principiële benadering. Daarin is rechtmatigheid het centrale criterium om overheidshandelen aan te toetsen. De overheid dient te voldoen aan de wetten en regels die ze zelf maakt. Dat geldt voor de regels die er alleen voor de overheid zijn. Deze regels maken duidelijk hoe overheden zich dienen te gedragen en zijn een wezenlijk onderdeel van de infrastructuur van onze rechtsstaat. Ook geldt het voor regels die voor overheden én burgers gelden. Een overheid die zelf dergelijke regels overtreedt lokt als het ware uit dat bedrijven, organisaties en burgers zich weinig aan die regels gelegen laten liggen. Bovendien is het funest voor de handhaving. Een overtredende overheid die anderen maant zich aan regels te houden, maakt zich ongeloofwaardig.

Het benadrukken van het grote principiële belang van regelnaleving leidt als vanzelf tot een harde opstelling tegenover regelovertrekkende overheden en de wil meer middelen in te zetten om overtredingen te voorkomen en te bestrijden. Alleen in uitzonderingssituaties kan het verdedigbaar zijn dat een overheid regels en wetten overtreedt. Hier doet zich de parallel voor met rechtvaardigingsgronden in het strafrecht. Zo’n grond maakt dat een gedraging die voldoet aan de omschrijving van een strafbaar delict toch niet in strijd is met het recht. Een voorbeeld van een rechtvaardigingsgrond is overmacht waarbij de maatschappelijke plicht eist dat de wettelijke plicht wordt geschonden. Een opticien die een bekeuring voor het overtreden van de winkelsluitingswet kreeg omdat hij na sluitingstijd een hulpbehoevende klant aan een bril hielp, ging vrijuit. Hier was volgens de rechter sprake van een acute en concrete nood situatie en die omstandigheid rechtvaardigt de regelovertrekking. Andere rechtvaardigingsgronden doen zich voor wanneer iemand uit noodweer de wet overtreedt, ter uitvoering van een wettelijk voorschrift, ter uitvoering van een door het bevoegd gezag gegeven ambtelijk bevel en wanneer ‘materiële wederrechtelijkheid’ ontbreekt, bijvoorbeeld omdat het gedrag overeen-

komt met het ongeschreven recht. Redeneringen in termen van rechtvaardigingsgronden zijn ook denkbaar met betrekking tot regelovertredingen door de overheid. Het principiële belang van regelnaleving staat voorop, alleen uitzonderlijke omstandigheden rechtvaardigen dat daarvan wordt afgeweken.

Een andere - tweede - benadering wordt er door gekenmerkt dat het rechtmatigheidsvereiste iets meer wordt gerelativeerd.³⁶ In de bestuurskunde en de beleidswetenschap wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten eisen en criteria voor overheidsoptreden (Bovens et al., 2002; Van den Heuvel en Huberts, 2003). Naast de beginselen die voortvloeien uit het recht zijn er organisationele, democratische en integriteitsbeginselen. Het overheidsbestuur moet wetten en regels naleven en handelen volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (recht), maar moet ook voldoen aan eisen van doeltreffendheid en doelmatigheid (organisatie), moet open staan voor de belangen en invloed van burgers (democratie) en moet voldoen aan morele maatstaven voor het handelen (integriteit).

Door vier basale criteria te onderscheiden die alle cruciaal zijn voor het openbaar bestuur, wordt als vanzelf een aantal fundamentele spanningsvelden zichtbaar. Politici, bestuurders en ambtenaren bewegen zich in die spanningsvelden. Dat uitgangspunt leidt tot iets meer relativering van het rechtmatigheidsvereiste dan in de meer strikte benadering. Doelmatigheid, doeltreffendheid, democratisch gehalte en integriteit kunnen tot het besluit leiden bestaande wet- en regelgeving te overtreden. Er wordt als het ware gemakkelijker geaccepteerd dat er sprake kan zijn van een rechtvaardigingsgrond die de beslissing regels te overtreden acceptabel maakt. Is het verdedigbaar niet de voorgeschreven drie offertes te vragen bij een eenvoudig project waarvan vast staat wie het werk het best kan doen? Is het aanvaardbaar dat een gemeente niet het voorgeschreven uitgebreide grondonderzoek doet omdat de bestemming 'begraafplaats' is en het project op tijd klaar is door het nalaten van het onderzoek?

Ook is er in dit perspectief meer oog voor de nadelen van strikte regelnaleving. Wanneer ambtenaren en politici louter worden beoordeeld op het volgen van wet en regel, dan zullen zij hun doen en laten daarop afstemmen. Dat kan -zo wordt in deze benadering verondersteld leiden tot een minder alert, meer intern gericht, risicomijdend en minder doeltreffend openbaar bestuur. Regelgerichtheid zou bewerkstelligen dat ambtenaren en politici minder durven, minder nieuwe gewaagde, afwijkende oplossingen proberen.

Wordt er afgeweken van wet of regel, dan dient die afweging wel zorgvuldig en transparant te gebeuren, zo beklemtoint ook de wat meer relativiserende visie op het fenomeen 'overtredende overheden'. Willekeur en rechteloosheid liggen op de loer indien er te gemakkelijk of te vaak wordt afgeweken.

Precieze en rekkelijke visies op overtredende overheden

Wanneer meer ‘precieze’ en meer ‘rekkelijke’ visies op overtredende overheden worden onderscheiden, moet worden gewaakt tegen overdrijving en stereotypering. Het gaat niet om wit of zwart, er zijn vele grijstinten.

Dat blijkt ook uit de praktijk van het openbaar bestuur. Twee recente voorbeelden illustreren dat. Het eerste laat zien dat regelnaleving ook voor de minister van Justitie, met een bijzondere verantwoordelijkheid voor regelnaleving, geen absoluut dogma is. Het tweede voorbeeld betreft enige relativisering van de kant van de Nationale ombudsman die in ons land een van de belangrijke bewakers van een zorgvuldige en behoorlijke overheidsbehandeling van burgers is.

In 2002 maakte de Arbeidsinspectie proces-verbaal op tegen twaalf gevangenen wegens overtreding van de Arbeidstijdenwet. In totaal werden dertig inrichtingen gecontroleerd, wat 1526 overtredingen opleverde.³⁷ Hoe reageerde Justitie?

Minister Donner berichtte in september 2003 de Tweede Kamer dat hij wel kon leven met de overtredingen van de Arbeidstijdenwet in gevangenen. Hij vond het te billijken dat de gevangenen waar veel te lange dagen waren gemaakt, niet zouden worden vervolgd. Had de politiek per slot van rekening niet van gevangenen geëist dat ze geen gevangenen meer zouden wegsturen?

De Nationale ombudsman toonde in het najaar van 2003 begrip voor het overtreden van procedurevoorschriften door de rijksoverheid. Hij onderzocht de manier waarop brieven en e-mailberichten van burgers behandeld worden. Aanvragen blijken in het algemeen binnen de wettelijke termijnen behandeld te worden. Bij bezwaarschriften en klachten wordt de termijn van zes of tien weken vaak niet gehaald (de beslissing laat soms tachtig weken op zich wachten). Ook op brieven wordt vaak veel te laat gereageerd en de situatie is niet anders dan het beeld dat onderzoek veertien jaar eerder opleverde. Toch is ombudsman Fernhout coulant: “Alhoewel het in beginsel aan de verantwoordelijke bestuursorganen is om hun organisatie zodanig in te richten dat zij in staat zijn wettelijke termijnen te halen, rijst op basis van de uitkomsten van dit onderzoek niettemin de vraag of hetgeen wettelijk van bestuursorganen wordt gevergd wel steeds voldoende realistisch is”. Het zou wellicht verstandiger zijn ze wat langere beslistermijnen te gunnen die in de praktijk ook kunnen worden gehaald.³⁸

Onderzoeksresultaten

De opstelling van de minister en de ombudsman, twee prominente overheidsinstituten voor regelnaleving, laat zien dat enige pragmatiek onontkoombaar is. De ‘preciezen’ en ‘rekkelijken’ liggen dicht bij elkaar dan soms wordt gedacht. Dat blijkt ook wanneer wordt nagedacht over de aanbevelingen die voortvloeien uit de onderzoeksresultaten. We komen tot vijftien signalementen en aanbevelingen. Twee daarvan vergen enige differentiatie omdat het belang en de wenselijkheid ervan samenhangen met verschillende oriëntaties op rechtmatigheid.

7.7 Aanbevelingen

1. Meer aandacht

De hoofdconclusie is dat Nederlandse overheden op alle niveaus en in alle beleidssectoren regels overtreden, ook al is de frequentie niet precies aan te geven. Het is aannemelijk geworden dat er - incidenteel - overtredingen met ernstige directe gevolgen plaatsvinden en dat er - veelvuldig - regelovertrredingen voorkomen die minder ernstig en veelal procedureel van aard zijn. Bij regelovertrreding gaat het zowel om regels die alleen op de overheid van toepassing zijn als om regels die voor burgers en overheden gelden.

Indirect kunnen de gevolgen van de procedurele schendingen groot zijn. Ten eerste voor burgers of bedrijven die onrechtmatig behandeld worden, ten tweede vanwege het belang dat achter de procedure of regel schuil gaat en ten derde uiteindelijk ook voor de geloofwaardigheid en legitimiteit van de overheid. Dat maakt het wezenlijk dat er binnen de overheid structureel meer aandacht besteed wordt aan het tegengaan van en adequaat reageren op regelovertrreding.

2. Inzicht en bewustwording

Binnen het openbaar bestuur is het besef minimaal dat er een problematiek van overtredende overheden bestaat. Pas na de nodige uitleg beseften de gemeente- en provincie-ambtenaren die aan het onderzoek meewerkten, waarover het gaat. De centrale overheid en met name het ministerie van Justitie zouden zich dat aan moeten rekenen. Versterking van inzicht en bewustwording onder ambtenaren en politici is op zijn plaats. Daarbij gaat het vooral om het praktische besef dat regelovertrreding voorkomt, dat het om een breed scala aan regels gaat en dat men daar alert op moet zijn.

Met de ethiek van de regelnaleving lijkt het wel goed te zitten in de zin dat er grote eensgezindheid is over de opvatting dat de overheid zich beter aan de regels zou dienen te houden dan burgers en bedrijven. Daaruit blijkt dat wel duidelijk is hoe het hoort. Daar staat tegenover dat er in de praktijk nogal eens van regelgeving wordt afgeweken en dat zich dat maar weinigen realiseren.

3. Reageren vanuit de aard en omvang

Wordt er structureel meer aandacht besteed aan het fenomeen overtredende overheden, dan is het aanbevelenswaardig dat er goed wordt gelet op de omvang en aard van de vastgestelde regelovertrredingen. Bewuste regelovertrreding vanwege oneigenlijke of eenzijdige belangen komt voor, maar dit type ernstige overtredingen lijkt uitzondering. Vaker is sprake van een serieuze en legitieme afweging van regels of van kosten en regels door ambtenaren en bestuurders en ook onwetendheid of gebrekkige deskundigheid speelt nogal eens een rol. Op dergelijke aspecten zouden maatregelen zich primair moeten richten: meer informatie en kennis, wer-

ken aan bewustwording, verbeteren van de kwaliteit van de organisatie, verbinden met handhavingsinitiatieven en -beleid (inclusief het toezicht door inspecties, het wegnemen van oorzaken in de regelgeving, politiek-bestuurlijke betrokkenheid, sancties).

4. Kennis en registratie

Het relatieve belang van regelovertreding door overheden rechtvaardigt dat daaraan meer aandacht besteed wordt door de instanties die zich met toezicht, handhaving, opsporing en vervolging bezighouden. Om te beginnen is een meer adequate registratie van het publieke of private karakter van de overtredingen wenselijk. Dat geldt voor het Openbaar Ministerie en voor de inspecties. Die informatie zou moeten worden gebundeld in een (twee)jaarlijkse rapportage 'Overtredende Overheden' aan de Tweede Kamer. Het doel daarvan is het inzicht van de volksvertegenwoordiging in het fenomeen te vergroten zodat de politiek-democratische controle ook waargemaakt kan worden.

5. Strategie en evaluatie wetgeving

Zicht op het probleem dient te worden gevolgd door een handhavingsstrategie waarin verdisconteerd is dat het voor alle regelnaleving wezenlijk is dat de overheid zichzelf aan de regels houdt. Onderdeel daarvan hoort te zijn dat inzichten in de omvang en aard van de regelovertreding worden meegenomen bij de evaluatie van wetgeving, bijvoorbeeld bij de evaluatie van de Algemene wet bestuursrecht. Dat kan leiden tot verzachting van de regels, bijvoorbeeld door termijnen 'realistischer' te maken, maar ook tot verscherping en precisering om burgers en overheden tot betere naleving te brengen en toezichthouders en handhavers een beter handvat voor hun optreden te bieden.

6. Programmatisch handhaven

Steeds meer overheidsorganisaties, zeker gemeenten, gaan over tot een programmatisch handhavingsbeleid. Binnen programmatisch handhaven verdient het feit dat ook overheden regels overtreden een plaats. Gemeenten met een (programmatisch) handhavingsbeleid zouden aandacht moeten besteden aan de regelnaleving door de eigen diensten en instellingen en door andere publieke actoren op het gemeentelijk grondgebied. Pas dan is er sprake van daadwerkelijk integrale risico-inventarisatie en een integrale handhavingsstrategie. Vanwege het grote belang voor het totale handhavingsbeleid ligt het voor de hand dat het thema overtredende overheden in het toezicht de nodige prioriteit krijgt.

7. Toezicht door de inspecties

De landelijke inspecties houden zich in het eerstelijnstoezicht bezig met een klein deel van de rijksoverheid. De overtredingen die desalniettemin worden geconstateerd rechtvaardigen integraal toezicht op landelijke overheidsorganisaties. De lan-

delijke inspecties zouden daartoe de mogelijkheden moeten krijgen. Om dat te bevorderen zou de minister van Justitie het voortouw moeten nemen met een ‘handhavingsplan voor de departementen’ (welke departementen en departementsonderdelen worden onder de loep genomen, om welke regelgeving en dus om welke inspecties zal het daarbij gaan, et cetera).

Ook verdient het thema overtredende overheden een belangrijker plaats in het tweedelijnstoezicht van de inspecties. In het toezicht op de echte toezichthouders is meer aandacht op zijn plaats voor de vraag of het gemeentelijke en provinciale toezicht op de eigen organisatie wel adequaat functioneert.

8. Kwaliteit van de organisatie

Omdat gebrekkige kennis en ervaring belangrijk zijn als veroorzaker van regel-overtreding, is de eerste en belangrijkste les dat het gevaar van regel-overtreding minder wordt naarmate de kwaliteit van de reguliere overheidsorganisatie beter op orde is. Omdat regelnaleving belangrijk is voor de geloofwaardigheid van de overheid, moet zeker gesteld zijn dat dit aspect wordt opgenomen in de reguliere administratieve en kwaliteitssystemen. Ook de in gang gezette professionalisering van de juridische controlfunctie en de juridische audit is in dit verband van belang (mits het juridische aspect niet wordt verabsoluteerd).

9. Regelgeving als oorzaak

Een scala aan oorzaken leidt tot overtreding van wet en regel door overheden.

Onbekendheid met regelgeving is uitzondering, wel wordt nogal eens gewezen op de ingewikkeldheid en onderlinge tegenstrijdigheid van regelgeving. Onduidelijk is of het hier om een reëel probleem gaat of om gebrekkige deskundigheid en capaciteit bij overheden die de regels moeten interpreteren en opvolgen.

De rijksoverheid zou het voortouw kunnen nemen om hierover duidelijkheid te verkrijgen en om er voor te zorgen dat overheidsorganisaties dit niet kunnen hanteren als verklaring of excuus voor regel-overtreding. Wellicht zou het bestaande Expertisecentrum Rechtshandhaving op dit terrein een functie kunnen vervullen (als meldpunt voor onduidelijke en tegenstrijdige regelgeving en beleidsinitiatieven om aan gebreken een einde te maken). Ook kan aansluiting worden gezocht bij activiteiten tegen strijdige regels waarvan het bedrijfsleven last heeft³⁹ en bij activiteiten van de Vereniging van Gemeentesecretarissen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.⁴⁰

Ten behoeve van kleinere overheidsorganisaties zou ook een landelijk ‘servicecentrum’ dat kan assisteren bij het interpreteren van (nationale en internationale) regelgeving nuttig zijn. Van kleinere bestuursseenheden mag niet verwacht worden dat ze alle expertise in huis hebben en het inschakelen van commerciële adviseurs en onderzoekers is een kostbare aangelegenheid.

In de regelgeving zelf zou ook meer rekening gehouden moeten worden met de uitvoeringssituatie. Dat wil zeggen dat uitvoerbare en handhaafbare regelgeving

ontworpen moet worden (waarvoor de toets op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid beschikbaar is), op nationaal niveau is de regelafstemming tussen de verschillende beleidsterreinen en ministeries belangrijk en waar mogelijk is een grotere mate van beleidsvrijheid voor lagere overheden om regelgeving te verbinden met de lokale situatie wenselijk. Tot slot is aandacht nodig voor de problematiek van de verhouding en afstemming van het bestuursrecht en het strafrecht.

10. Politiek en bestuur als oorzaak

Van de oorzaken van regelovertreding maakt ook de politiek-bestuurlijke context deel uit. Op dat niveau dient het besef van het probleem van overtredende overheden aanwezig te zijn en dient de afweging plaats te vinden indien bewust regels overtreden worden (in het spanningsveld tussen democratie, regelgeving, integriteit en doelmatigheid). Voorkomen moet worden dat private of groepsbelangen oneigenlijke invloed uitoefenen. Van de mate waarin daarvan sprake is weten we weinig.

11. Kans op (origineel) straffen

Het verhogen van de ‘pakkans’ zou bijdragen aan betere regelnaleving door overheden, meer dan het verhogen van de straf of sanctie. Dat kan via de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke weg. In het onderzoek zijn we overigens niet gestuit op principiële bezwaren tegen of problemen met het inzetten van het strafrecht tegen overheden. Het uitbreiden daarvan lijkt een reële optie. Daarnaast biedt het creatief ontwikkelen en inzetten van het bestuursrechtelijk instrumentarium perspectief. Zo blijken overheidsbesturen gevoelig om publiekelijk op de vingers getikt te worden (‘naming and shaming’).

De samenleving kan worden geïnformeerd (media) en volksvertegenwoordigers kunnen op de hoogte worden gesteld van regelovertredingen door lokaal, provinciaal of nationaal openbaar bestuur. Dat kan bijdragen aan de bewustwording van ambtenaren en bestuurders en stimuleren dat de afweging van de gerechtvaardigheid van regelovertreding komt te liggen bij de politiek-bestuurlijke organen waar dat thuishoort (gemeenteraad, provinciale staten, Tweede Kamer).

12. Integriteit

Het onderzoek heeft weinig informatie opgeleverd over integriteitsschendingen door en binnen de overheid. De onderzochte gemeenten en provincie kennen een integriteitsbeleid. Onduidelijk is in welke mate dat beleid voldoet aan hedendaagse maatstaven.⁴¹ Wel springt er als oorzaak van dit type regelovertreding uit dat nauwe bindingen tussen overheid en burgers en bedrijven problemen kunnen veroorzaken. Extra aandacht in onderzoek en beleid voor vormen van cliëntelisme lijkt gerechtvaardigd (regelovertreding vanwege oneigenlijke belangen). Naar integriteit en regelnaleving dient ook uitdrukkelijk te worden gekeken wanneer een meer ‘entrepreneurial’ of bedrijfsmatig overheidsoptreden wordt overwogen of inge-

voerd. Tot slot is er reden kritisch te kijken naar de wijze waarop in Nederland integriteitsschendingen gemeld kunnen worden, zo leert het Verenigd Koninkrijk.

13. Afstemming en overzicht

Na Volendam en Enschede is in de onderzochte gemeenten en provincie met verve gewerkt aan de verbetering van de handhaving. Daaraan moet worden toegevoegd dat de Inspecties niet zo optimistisch zijn over de mate waarin overheden lessen trokken en trekken uit de twee rampen. Dat roept de vraag op wie er voor zorgt dat het thema blijft leven en hoog op de bestuurlijke agenda blijft. Aanjagers blijven nodig.

Toch is er in Nederland onmiskenbaar een meer omvangrijke lokale, provinciale en nationale infrastructuur van toezicht, handhaving, opsporing en vervolging tot stand gekomen. Dat maakt het zicht hebben op en het op elkaar afstemmen van de bemoeienissen belangrijk. Wie coördineert de inspanningen van de vele controleurs, wie stuurt de handhaving, wie controleert de controleurs? Wie kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat inspecties en toezichthouders (meer) aandacht besteden aan regelovertreding door overheden? We vragen aandacht voor die sturings- en afstemmingsproblematiek (ook al beschikken wij niet over concrete handvatten voor oplossingen).

14. Afwijken onder voorwaarden

Voorop staat het uitgangspunt dat de overheid rechtmatig dient te opereren, maar regelnaleving dient niet ten koste van alles te worden nagestreefd. Integriteit, doelmatigheid en het democratisch gehalte van beleid en bestuur kunnen reden zijn regels te overtreden, zo luidt met name de wat meer ‘rekkelijke’ benadering. Wel is daarvoor een transparant politiek-bestuurlijk afwegingsproces van groot belang. Gebeurt de regelovertreding incidenteel, dan dient daartoe een bestuurlijke afweging plaats te vinden. Bestuurders kunnen beslissen bewust van een regel af te wijken, bijvoorbeeld omdat het in de ogen van de bestuurder exorbitant veel geld kost, maar dat dient weloverwogen te gebeuren. Bestuurders moeten zich ervoor kunnen en durven verantwoorden. Ambtenaren die overtuigd zijn van de onzin van regelnaleving, dienen de afweging niet zelf te maken maar bij de bestuurder neer te leggen.

Gebeurt de regelovertreding structureel, dan is sprake van ‘gedogen’ en voor dat type afweging bestaan inmiddels bruikbare procedures en afspraken (met criteria als de omvang van het belang, het uitzicht op legalisatie, mogelijk bijzondere omstandigheden inclusief overmacht). Het zou goed zijn wanneer die binnen het openbaar bestuur een steviger basis zouden krijgen.

15. Bestuur en verantwoordelijkheid

Het probleem van regelovertreding door overheden dient serieus genomen te worden, met aandacht voor betere registratie, bewustwording, organisatieverbetering

en de verbinding met regelgevings- en handhavingsbeleid. In de handhavingsstrategie moet worden opgenomen dat het voor alle regelnaleving wezenlijk is dat de overheid zichzelf ook aan de regels houdt. Ook moet duidelijk zijn welke uitzonderingen op die regel aanvaardbaar zijn.

Daarbij gaat het niet primair om technische, ambtelijke afwegingen en verantwoordelijkheden. Net zoals bij het maken van wetten en regels, gaat het bij naleving en handhaving om politiek-bestuurlijke keuzen. Het bestuur dient het voortouw te nemen.

Noten:

- 34 Dit sluit ook aan bij onderzoek naar organisatiecriminaliteit; verklaringen niet zozeer op het niveau van de individuele manager of werknemer, maar op dat van de organisatie en de zakelijke, sociale en bestuurlijke omgeving waarin de organisatie functioneert (Huisman, 2001).
- 35 Uit onderzoek naar het integriteitsbeleid van gemeenten bleek ook dat van belang zijnde beleidsinstrumenten niet overal aanwezig zijn: Van den Heuvel en Huberts, 2003.
- 36 We laten een andere, derde benadering buiten beschouwing. Daarin is regelovertreding meer een element van een informele rechtsorde die superieur kan zijn aan de formele. In dergelijke gevallen is het 'gedogen' van formeel illegale praktijken het leveren van een bijdrage aan de rechtsorde (Van Oenen, 2002: 11). Een belangrijke vraag die daaruit naar voren komt is of alle maatschappelijke praktijken op identieke manier kunnen en moeten worden gereguleerd. Zijn er geen 'wilde praktijken', zo vragen de auteurs zich af, waarop officiële ordehandhaving nauwelijks greep heeft en waar een meer coulante 'omgangsregeling' met illegaliteit op zijn plaats is.
- 37 *Algemeen Dagblad* 12 september 2003 en de gegevens over de processen-verbaal: <http://www.beveiliging.nl/nieuws/actjan.htm#A134>.
- 38 *Binnenlands Bestuur* 3 oktober 2003: 17.
- 39 Met betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken: <http://www.strijdigeregels.nl>.
- 40 Zo meldde het tijdschrift *Binnenlands Bestuur* op 26-9-2003 dat de Vereniging van Gemeentesecretarissen een meldpunt voor overbodige regelgeving gaat oprichten.
- 41 Uit het al eerder aangehaalde onderzoek naar integriteitsbeleidsinstrumenten bleek dat het vaak gaat om een papieren werkelijkheid: Van den Heuvel en Huberts, 2003.

Literatuur

Aalders, M.V.C.

1987. *Regeltoepassing in de ambtelijke praktijk van Hinderwet- en Bouwtoezichtafdeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.

Algemene Rekenkamer

Handhaving door rijksinspecties. Brief van de Algemene Rekenkamer van 21 maart 2002, TK 2001-2002, 28271, nrs. 1-2.

Berge, J.B.J.M. ten & F.C.M.A. Michiels

2001. *Besturen door de overheid. Nederlands algemeen bestuursrecht*. Vierde druk. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Berndsen, S.M.

1999. Integriteitsbeleid & efficiency: twee bijtende honden? *Openbaar Bestuur* 9 (5): 13-16.

Blois, M. de, et al.

2001. *Contouren van het Recht*. Vierde druk. Deventer: Kluwer.

Boon, P.J., J.G. Brouwer & A.E. Schilder

1999. *Regelgeving in Nederland*. Derde druk. Deventer: W.E. Tjeenk Willink.

Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist & U. Rosenthal

2001. *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Zesde herziene druk. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Brants, C.H. & R. de Lange

1996. *Strafvervolgning van overheden*. Deventer: Gouda Quint.

Cliteur, P.B.

2000. *Inleiding in het recht*. Derde druk. Deventer: Kluwer.

Commissie Handhaving (Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving)

1998. *Handhaven op niveau*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink.

Commissie Roelvink

2002. Strafrechtelijke aansprakelijkheid van de staat. Advies van mr. H.L.J. Roelvink (voorzitter), prof.dr. M.A.P. Bovens, prof.dr. G. Knigge en prof.mr. H.R.B.M. Kummeling, Den Haag, februari 2002 (TK 2001-2002, 25294, nr. 15).

Delden, P.J. van

2000. Hybride-organisaties: ondernemen tussen overheid en markt. *Openbaar Bestuur* 10 (4): 13-16.

Dijk, J.J.M. van, H.I. Sagel-Grande & L.G. Toornvliet

1996. *Actuele criminologie*. Tweede herziene druk. Lelystad: Koninklijke Vermande.

Doig, Alan & Denis Clark

2003. Governmental law and lawbreaking: United Kingdom, 2003 (Report for the project 'Overtredende Overheden').

Driel, Mark van & Michiel Kruijt

2001. Justitie vervolgt gemeenten selectief. *de Volkskrant* 16 juni 2001.

- Drupsteen, Th.G., S.D.M. de Leeuw, R. Snijhorst & P.H. van der Tang-van Loenen
1997. Handhaving jegens overheden. Rapport voor de commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke handhaving. Leiden: Vakgroep Staats- en Bestuursrecht.
- Fijnaut, C., E. Muller & U. Rosenthal (red.)
1999. *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Finney, H.C. & H.R. Lesieur
1982. A contingency theory of organizational crime. In: *Research in the Sociology of Organizations*, Volume 1: 255-299.
- Heuvel, G.A.A.J. van den
1993. *Onderhandelen of straffen. Over organisatiecriminaliteit en overheidscontrole*. Arnhem: Gouda Quint.
- Heuvel, G.A.A.J. van den
1998. *Collusie tussen overheid en bedrijf. Een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*. Maastricht: Universiteit van Maastricht.
- Heuvel, J.H.J. van den, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk
1999. *Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Heuvel, J.H.J. van den & L.W.J.C. Huberts
2003. *Integriteitsbeleid van gemeenten*. Utrecht: Lemma.
- Hoogerwerf, A. & M. Herweijer
1998. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Zesde druk. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Huberts, L.W.J.C.
1998. *Blinde vlekken in de politiepraktijk en de politiewetenschap*. Deventer: Gouda Quint.
- Huberts, L.W.J.C., D. Pijl & A. Steen
1999. Integriteit en corruptie. In: C. Fijnaut, E. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn: Samsom, p. 445-472.
- Huisman, Wim
2001. *Tussen winst en moraal. Achtergronden van regelnaleving en regelovertreding door ondernemingen*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Huisman, W. & E. Niemeijer
1998. *Zicht op organisatiecriminaliteit. Een literatuuronderzoek*. Den Haag: Sdu.
- Jagt, J.A.E. van der
2000. *Decentraal bestuur vervolgbaar? Een onderzoek naar de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aspecten van het Pikmeer II arrest*. Deventer: Gouda Quint & Utrecht: Willem Pompe Instituut.
- Kagan, Robert A.
1994. Regulatory enforcement. In: David H. Rosenbloom & Richard Schwartz (eds.), *Handbook of Regulation and Administrative Law*. New York: Marcel Dekker.
- Kleiman, W.M. & E.A.I.M. van den Berg
1995. *Overtredende overheden. Vervolgingsbeleid inzake milieudelicten*. 's-Gravenhage: WODC.
- Lane, Jodi & Joan Petersilia (eds.)
1998. *Criminal Justice Policy*. Cheltenham: Edgar Elgar.

- Lipsky, Michael
1980. *Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lissenberg, E., S. van Ruler & R. van Swaeningen
1999. *Tegen de regels III. Een inleiding in de criminologie*. Nijmegen: Ars Aequi Libri.
- Maguire, M., R. Morgan & R. Reiner
1997. *The Oxford Handbook of Criminology*. Second edition. Oxford: Clarendon Press.
- Michiels, F.C.M.A.
1999. *Hoofdzaken van het Bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Montfort, A.J.G.M. van
1991. *De regels van het huis. Ambtelijke regeltoepassing bij de gemeentelijke woonruimteverdeling*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Muncie, John, Eugene McLaughlin & Mary Langan (eds.)
1996. *Criminological perspectives. A reader*. London: Sage.
- Oenen, Gijs van (red.)
2002. *Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken*. Amsterdam: Boom.
- Punch, M.
1985. *Conduct unbecoming. The social construction of police deviance and control*. London/New York: Tavistock.
- Punch, M.
1996. *Dirty business. Exploring corporate misconduct*. Londen: Sage.
- Roef, D.
2001. *Strafbare overheden. Een rechtsvergelijkende studie naar de strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheden voor milieuverstoring*. Antwerpen: Intersentia.

